

EU und Westlicher Balkan: von Dayton nach Brüssel - ein allzu langer Weg?

Altmann, Franz-Lothar

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Altmann, F.-L. (2005). *EU und Westlicher Balkan: von Dayton nach Brüssel - ein allzu langer Weg?* (SWP-Studie, 1/2005). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243901>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Franz-Lothar Altmann

EU und Westlicher Balkan

Von Dayton nach Brüssel:
ein allzu langer Weg?

S 1
Januar 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung
8	Der Weg von Dayton nach Thessaloniki
10	Die Grundlagen der EU-Politik für den Westlichen Balkan nach der Abschluß- erklärung des Thessaloniki-Gipfels
12	Aktivitäten der EU-Kommission nach dem Gipfel von Thessaloniki
14	Die Frage der Vollmitgliedschaft
15	Die Kopenhagener Kriterien und der Westliche Balkan
15	<i>Politische Transformation</i>
19	<i>Transformation zur Marktwirtschaft/ Wettbewerbsfähigkeit</i>
20	<i>Die Fähigkeit zur Übernahme des Acquis Communautaire</i>
21	Das Prinzip der EU-Konditionalitäten für die Länder des Westlichen Balkan
24	Resümee
26	Anhang
26	Die Erklärung zum EU-Westlicher-Balkan-Gipfel, Thessaloniki, 21.6.2003
27	Die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien durch die Länder des Westlichen Balkans
36	Abkürzungen

EU und Westlicher Balkan.

Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?

Nach der zum 1. Mai 2004 vollzogenen Erweiterung der EU-15 um zehn neue Länder stellt sich die Frage, ob weitere Erweiterungsrunden vorstellbar sind und wie sie gestaltet werden sollen. Bulgarien und Rumänien haben die Zusicherung, im Jahr 2007 oder spätestens 2008 Mitglieder zu werden, Kroatien ist zuversichtlich, nach der positiven Stellungnahme der EU-Kommission vom 20. April 2004 zusammen mit diesen beiden Ländern oder kurz danach die Vollmitgliedschaft zu erlangen. Spätestens mit dem Thessaloniki-Gipfel vom Juni 2003 wurde aber auch den übrigen Ländern des Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien und Serbien-Montenegro, einschließlich Kosovo entsprechend UN-Sicherheitsratsresolution 1244) die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft zugestanden. Da die Region sich aus eigener Kraft dauerhafte, erfolgversprechende Perspektiven für politische Stabilität und wirtschaftliche Erholung nicht erschließen kann, ist die EU schon aus eigenem Interesse an einer stabilen Nachbarschaft gefordert.

Die Frage stellt sich aber, ob tatsächlich die EU-Vollmitgliedschaft dieser Staaten die einzig mögliche Option zu ihrer Langzeitstabilisierung ist.

Analysiert man den Zustand der Wirtschaften und Gesellschaften in der Region an der Meßlatte der Kopenhagener politischen und wirtschaftlichen Kriterien, werden zahlreiche Defizite offenkundig. Sie sind so gravierend, daß ihre Behebung im Sinne der Erfüllung der Kriterien einer Vollmitgliedschaft sehr viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Der Versuch der EU, durch das CARDS-Programm und das Prinzip der Konditionalitäten den Reformprozeß in der Balkanregion voranzubringen, geht in die richtige Richtung. Solange jedoch für den einzelnen Bürger unmittelbare soziale und wirtschaftliche Verbesserungen nicht spürbar werden, wird die EU-Konditionalität in der Bevölkerung keinesfalls positiv, sondern vielmehr als aufgezwungen und fremdbestimmt wahrgenommen.

Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für die Länder des Westlichen Balkans ist mit mehreren Problemen konfrontiert:

- ▶ In der erweiterten EU-25 wird sich in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten eine wachsende EU-Erweiterungsmüdigkeit breitmachen, die es für die ver-

antwortlichen Politiker schwermacht, die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Länder des Westlichen Balkans in nachfolgende Erweiterungsrounden zu begründen.

- ▶ In den vier verbleibenden Ländern des Westlichen Balkans (Kroatien hat ja bereits ein positives Avis von der EU-Kommission) tun sich die Politiker schwer, ihrer Bevölkerung die überlange zeitliche Frist bis zu einem EU-Beitritt zu erklären, zumal sie in letzter Zeit immer wieder eine Beschleunigung des Erweiterungsprozesses gefordert und dabei völlig unrealistische Zeitvorgaben genannt hatten.
- ▶ In der Region werden sich die Unterschiede in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie auch in der politischen Stabilität eher vertiefen, wobei die verstärkte Heterogenität und der Wettlaufcharakter der EU-Annäherung die ohnehin spärlichen Ansätze einer sich entwickelnden regionalen Kooperation behindern können.
- ▶ Eine realistisch anzusetzende Frist von 15 bis 20 Jahren bis zur Vollmitgliedschaft kann Politiker und Bevölkerung in der Region Westlicher Balkan nicht zu intensivierten Reformanstrengungen und energischerem politischem Eingreifen in Problem Bereichen wie organisierte Kriminalität und Korruption motivieren.

Hieraus ergibt sich für die EU zum einen die Notwendigkeit, verstärkt wirtschaftliche Aufbauhilfe zu leisten. Darüber hinaus müssen aber auch Programme in Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ländern und der Europäischen Union entwickelt werden, die auf die Bildung eines größeren südost-europäischen Marktes (unter Einschluß der Balkan-Randländer Griechenland, Bulgarien, Rumänien und der neuen EU-Mitgliedstaaten Ungarn und Slowenien) abzielen. Da die Länder der Region Investoren aus dem Ausland keine besonderen finanziellen Anreize bieten können, sollte an Investitionsförderprogramme aus Haushaltsmitteln der EU gedacht werden.

Die Frist bis zur in Aussicht gestellten Vollmitgliedschaft ist überaus lang. Die Wartezeit nach Erreichen des Etappenziels eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) bis zum Beginn von Beitrittsverhandlungen und erst recht bis zum Endziel Vollmitgliedschaft ist realistischerweise mit mindestens 10 bis 15 Jahren anzusetzen.

Eine Rücknahme der Beitrittsperspektive ist nicht möglich, obgleich gerade diese Option zur Zeit im Falle der Türkei immer ernsthafter diskutiert wird. Die Frage stellt sich daher, ob nicht die bisher tabui-

sierte abgestufte Mitgliedschaft erwogen werden sollte. Sie könnte insofern einen gewissen Anreiz bieten, als alleine schon eine Bezeichnung wie etwa »Junior-Mitgliedschaft« den Politikern und der Bevölkerung des betroffenen Landes das Bewußtsein vermitteln würde, eine qualitativ höhere Stufe erreicht zu haben als die eines SAA. Als Rahmen solcher Junior-Mitgliedschaften könnte an einen stufenweisen Prozeß gedacht werden, der in einer Art *Phasing-in* eine zusehends umfassendere aktive und passive Beteiligung am europäischen Integrationsprozeß vorsehen sollte und schließlich in einer Vollmitgliedschaft enden kann, aber nicht muß. In diesem Stufenprozeß wäre es möglich, entsprechend der Erfüllung bestimmter Konditionalitäten die finanziellen Zuwendungen nur schrittweise auszuweiten, damit auch das EU-Budget nicht übermäßig zu einem einzigen Zeitpunkt belastet wird. In einen äußeren Junior-Ring der Mitgliedschaft könnte man unter Umständen auch die Türkei und später vielleicht auch die Ukraine, Moldova und eventuell sogar Belarus (nach entsprechenden Veränderungen im politischen Setting) einbeziehen.

Da es den Ländern vor allem auf die wirtschaftlichen Vorteile (Marktzugang) ankommt, würde eine Junior-Mitgliedschaft inhaltlich zunächst der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) plus Beteiligung unter anderem an Gemeinschaftsprogrammen, Fondszuweisungen und Regionalausgleich ähneln, was zudem durchaus positive Auswirkungen auf Entscheidungsüberlegungen möglicher Investoren haben könnte. Der EWR ist mittlerweile auch im Zusammenhang mit der »Neuen Nachbarschaftspolitik« der EU wieder als »Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum« im Gespräch, wobei eine Mitgliedschaft in letzterem jedoch nicht das *Phasing-in* zur Vollmitgliedschaft einschließt.

Das Gefühl der Zugehörigkeit zur Integrationsgemeinschaft EU würde bei der Wahl der Bezeichnung *Junior-Mitgliedschaft* von den Politikern, der Bevölkerung und von Investoren direkter und früher gespürt. Gleichzeitig würde die Bezeichnung aber auch die Tatsache zum Ausdruck bringen, daß das jeweilige Land noch relativ weit vom Endzustand einer Vollmitgliedschaft entfernt ist, ohne daß Zweifel an der letzten Ausrichtung des Zielprozesses aufkommen würden. Nicht zuletzt könnte dem Problem abgeholfen werden, daß der qualitative Sprung von einem SAA zur Vollmitgliedschaft groß ist und die damit gesetzte Frist überlang.

Einleitung

Spätestens seit dem Gipfel der EU von Thessaloniki (21. Juni 2003), der als »historischer Gipfel« für die EU-Aspirationen der Balkanländer angekündigt war, wird über die EU-Mitgliedschaft der Länder des sogenannten Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, EJR Makedonien¹ und Serbien-Montenegro einschließlich Kosovo) zusehends kontrovers diskutiert. Diese Länder hatten erwartet, daß auf diesem Gipfel klare Aussagen über die Gewährung des Kandidatenstatus getroffen, ein Zeitplan für die Aufnahme von Verhandlungen präsentiert und mögliche Beitrittstermine festgelegt würden. Jeder Versuch, diese Erwartungen mit Hinweis auf die Realitäten zu dämpfen, rief in den Balkanländern heftige Reaktionen hervor, unter anderem weil manche westliche Think-Tanks im Vorfeld des Balkan-Gipfels entsprechende positive Empfehlungen ausgesprochen hatten. Im Sinne dieser großen Erwartungen hatten Politiker in Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro bereits von möglichen Beitrittsdaten zwischen 2007 (Serbien-Montenegro) und 2009 (für Bosnien-Herzegowina) gesprochen!

Nach dem Balkan-Gipfel von Thessaloniki, dessen Ergebnisse gekürzt im Anhang (S. 26f) wiedergegeben werden, stellen sich eine Reihe von Fragen nicht nur für die betroffenen Balkanländer, sondern auch für die EU selbst. Es muß diskutiert werden, wie realistisch die Aussicht einer EU-Vollmitgliedschaft für die Balkanstaaten ist und in welcher zeitlichen Perspektive sie erfolgen könnte, nachdem eine grundsätzliche Rücknahme des Beitrittsangebots politisch nicht möglich erscheint. Zu beleuchten sind die tatsächlichen Möglichkeiten der Staaten des Westlichen Balkans, in absehbarer Zeit die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen, die den eigentlichen Schlüssel für jede Mitgliedschaft darstellen. Daran anschließend muß auf die besonderen Bedingungen (Konditionalitäten) eingegangen werden, die zusätzlich zu den

allgemeinen Kopenhagener Kriterien für die Balkanstaaten aufgestellt wurden. Dabei ist auch die noch zu entscheidende Frage einer Beitrittsperspektive für die Türkei einzubeziehen, da es nicht vorstellbar erscheint, die Türkei weiter außen vor zu halten, wenn dem Westlichen Balkan eine »Road Map« angeboten wird, um die sich die Türkei seit langem bemüht. Des weiteren ist die Frage zu behandeln, wie sich die zehn im Jahr 2004 beigetretenen Länder verhalten werden, wenn im Zuge ernsthafter weiterer Erweiterungsdebatten Budgetklärungen erfolgen, die auf Mittelkürzungen für die bisherigen alten und neuen Mittelempfänger hinauslaufen. Schließlich ist noch zu überlegen, inwieweit frühere Konzepte von konzentrischen Kreisen, abgestuften Mitgliedschaften und einem neuen Kerneuropa sowohl als Folge eines möglichen Scheiterns der Ratifizierung des Verfassungsvertrags wie auch in der Perspektive einer Aufnahme weiterer Mitglieder aus dem Westlichen Balkan wieder zur Debatte stehen könnten.

Bevor auf die hier angesprochenen Fragen näher eingegangen wird, soll kurz der Entwicklungspfad nachgezeichnet werden, den die Europäische Union von Dayton bis zur Bekräftigung des Beitrittsangebots zurückgelegt hat.

¹ Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien. Im weiteren wird in der Studie die Bezeichnung Makedonien verwendet, obgleich im Namensstreit zwischen Griechenland und der EJR Makedonien noch keine einvernehmliche Lösung gefunden wurde. Die USA haben das Land am 4.11.2004 unter der selbstgewählten Bezeichnung »Republik Makedonien« anerkannt.

Der Weg von Dayton nach Thessaloniki

Die Bezeichnung »Westlicher Balkan« für die vier Länder Ex-Jugoslawiens (ohne Slowenien) und für Albanien wurde von der Europäischen Union im Nachgang zum Dayton/Paris-Friedensabkommen über Bosnien-Herzegowina eingeführt. Diese Ländergruppe sollte nach den kriegesischen Auseinandersetzungen stabilisiert und längerfristig in den europäischen Integrationsprozeß einbezogen werden.

Zur Verwirklichung dieser Ziele hatte die EU zwei Instrumente vorgesehen: Erstens vertragliche Beziehungen zwischen der Union und den betreffenden Ländern und zweitens Programme zur finanziellen Zusammenarbeit. Diesem zunächst sehr allgemein gehaltenen »Regionalansatz«, der über die Länder des Westlichen Balkans hinausreichte, fügte der Europäische Rat am 29. April 1997 das »Konzept der Konditionalität« bei, das einzig die Westlichen Balkanländer betraf. Eine positive Erfüllung der besonderen Bedingungen (vgl. hierzu S. 21ff) sollte schrittweise die Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Ländern verbessern. Die Konditionen wurden in zwei Gruppen aufgeteilt, nämlich zum einen in die allgemeinen Bedingungen, die für alle betroffenen Länder in gleicher Weise gelten, und zweitens in besondere Bedingungen, die von Land zu Land variieren und eng mit den Verpflichtungen des Dayton-Abkommens zusammenhängen. Die Bedingungen umfassen die Respektierung demokratischer Prinzipien, der allgemeinen Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes der Minderheiten sowie marktwirtschaftliche Reformen und regionale Kooperation.

Nach der Beendigung des Kosovo-Krieges im Sommer 1999 wurde das Regionalprinzip gestärkt und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP) für den Westlichen Balkan geschaffen, der zum ersten Mal die *Assoziierung mit der EU* ausdrücklich als Instrument zur Stärkung der Stabilität in der Region bezeichnete. Das Hauptinstrument des SAP sind bilaterale Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die die Länder des Westlichen Balkans mit der EU abschließen können, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Im Juni 2000 wurde die Option einer späteren Vollmitgliedschaft explizit auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Feira angeboten. Betont wurde hierbei, daß ab sofort zwar ein allgemeinverbindlicher

Bestand politischer und wirtschaftlicher Konditionen festgelegt ist, jedoch jedes Land sich mit der ihm möglichen Geschwindigkeit Europa annähern kann. Entsprechend sollen sich auch die Unterstützungsprogramme und die vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Balkanländern variabel und flexibel entwickeln, um der jeweiligen Situation gerecht zu werden. Die Unterstützung reicht von Wiederaufbau- und Stabilisierungshilfe in der unmittelbaren Nachkonfliktzeit bis zur technischen Hilfestellung bei der Übernahme des rechtlichen Acquis als Kernelement der EU-Annäherung.

Formell wurde der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß endgültig am 24. November 2000 auf dem Gipfel von Zagreb in Kraft gesetzt, wobei die EU die Beitrittsaussicht auf der Grundlage des Vertrags über die Europäische Union und der Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993 eröffnete.

Die Unterzeichnung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen stellt eine wichtige Etappe im Prozeß der EU-Assoziierung der Westlichen Balkanländer dar. Die Unterzeichner verpflichten sich, während einer Übergangsperiode die formale Assoziierung mit der EU zu vollenden, deren Grundlage die schrittweise Einführung einer Freihandelszone sowie die Durchführung von Reformen mit dem Ziel der Übernahme von EU-Standards (Acquis Communautaire) darstellt. Nach der Erstellung sogenannter Machbarkeitsstudien (Feasibility Studies), die festzustellen haben, ob das betreffende Land auch imstande sein wird, alle vertraglichen Verpflichtungen (Freihandelsabkommen mit der EU und Reformen) zu erfüllen, können Verhandlungen über den Abschluß eines SAA beginnen. Bislang sind nur mit Kroatien und Makedonien entsprechende SAA unterzeichnet und nunmehr auch ratifiziert worden. Makedonien war das erste Land des Westlichen Balkans, das ein SAA geschlossen hatte und damit berechtigt war, stärker am politischen Dialog der institutionellen Strukturen der EU teilzunehmen. (Zum Stand der Abkommen bzw. deren Vorbereitung vgl. Tabelle 1.)

Das wichtigste finanzielle Instrument im Rahmen der SAA ist das CARDS-Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization), das mittels spezieller, auf die einzelnen Länder

Tabelle 1

Zum Stand der institutionellen Beziehungen zwischen der EU und den Ländern Südosteuropas im Sommer 2004

<i>Land</i>	<i>Status</i>	<i>Datum</i>
Albanien	Verhandlungen begonnen	31.01.2003
Bosnien-Herzegowina	Machbarkeitsstudie angenommen	18.11.2003
Kroatien	SAA unterzeichnet	07.09.2001
	SAA ratifiziert	10.12.2004
	SAA in Kraft ab	Januar 2005
	EU-Mitgliedschaftsantrag eingereicht	21.02.2003
	Positive Stellungnahme (Opinion) der EU-Kommission	20.04.2004
	Kandidatenstatus	18.06.2004
	Beginn der Beitrittsverhandlungen für Anfang 2005 zugesagt	
EJR Makedonien	SAA ratifiziert	12.01.2004
	SAA in Kraft seit	01.04.2004
	EU-Mitgliedschaftsantrag eingereicht	22.03.2004
Serbien und Montenegro	Machbarkeitsstudie in Arbeit	hängend

Quelle: *EU-Kommission*, Economic Reconstruction and Development in SEE, Status of SEE Countries' Relations with the EU, Brüssel, Oktober 2003; eigene Ergänzungen.

zugeschnittener Strategiepapiere und mehrjähriger Programme die Durchführung der Reformen und den Institutionenaufbau unterstützt. In den »mehrjährigen Anzeigeprogrammen« sind die wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit der EU-Kommission mit den jeweiligen Ländern festgelegt und die Prioritäten detailliert gesetzt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 sind im Rahmen dieses Programms für die Westlichen Balkanstaaten insgesamt 4,65 Milliarden Euro bereitgestellt worden.

Vergleichbar mit den regelmäßigen Fortschrittsberichten der EU-Kommission für die Kandidatenländer werden jährliche Stabilisierungs- und Assoziierungsberichte für die fünf SAP-Länder verfaßt, deren erster am 4. April 2002 veröffentlicht wurde. Auf dem Zagreber Gipfel wurde vor allem betont, daß der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß nicht nur bilateral zwischen der EU und den jeweiligen Balkanländern ablaufen soll, sondern auch einen besonderen Akzent auf die Entwicklung der regionalen Kooperation der Westlichen Balkanländer legt. Knapp über 10% der CARDS-Mittel sind für diese regionale Kooperationskomponente der Unterstützung reserviert.

Hatte der Kopenhagener Europäische Rat vom Dezember 2002 den Status der Länder des Westlichen Balkans als potentielle Kandidaten bekräftigt, so betonte der Europäische Rat vom März 2003 erneut, daß

die Zukunft des Westlichen Balkans in der Europäischen Union liege. Er versprach die volle Unterstützung der Union für die Festigung der Stabilität und die Anstrengungen der Länder der Region, die Demokratie zu konsolidieren und die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen.

Als im April 2003 in Athen die Verträge mit zehn neuen Mitgliedern der EU unterzeichnet wurden, erfolgte die Festlegung, daß der nächste Gipfel in Thessaloniki (Juni 2003) dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß der Westlichen Balkanländer neuen Schwung geben sollte. Die Athener Vertragsunterzeichnung sollte die Balkanländer ermutigen, denselben erfolgreichen Weg von Reformen einzuschlagen und ihre darauf gerichteten Anstrengungen zu verstärken. Diese Festlegung erklärt auch, weshalb der Thessaloniki-Gipfel als Folgegipfel des Zagreber Treffens vom November 2000 bezeichnet wurde.

Die Grundlagen der EU-Politik für den Westlichen Balkan nach der Abschlusserklärung des Thessaloniki-Gipfels

Die gemeinsame Abschlusserklärung zum Balkan-Gipfel vom 21. Juni 2003² bezieht sich auf die »Thessaloniki-Agenda für den Westlichen Balkan: Schritte in die europäische Integration«. In fünf Punkten wird die EU-Politik gegenüber der Region Westlicher Balkan definiert.

Weitere Festigung des Friedens und Unterstützung von Stabilität und demokratischer Entwicklung.

Neben dem Verweis auf die Resolution 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen über das Kosovo und die für das Kosovo geltende »Standardsvor-Status-Politik« werden für Bosnien-Herzegowina die Dayton/Paris-Vereinbarung und die Entscheidungen des Peace Implementation Council, für Makedonien das Ohrider Abkommen und für Serbien-Montenegro die Belgrader Vereinbarung (Bildung der Union Serbien-Montenegro) bestätigt. Unter Berufung auf die Tatsache, daß alle Westlichen Balkanländer die Vereinbarung über den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) unterschrieben haben, fordert die EU sie dazu auf, den ICC zu unterstützen und die entsprechenden EU-Entscheidungen zu beachten.³ In diesem Kapitel verweist die EU auch auf die Übernahme der Polizeimission in Bosnien-Herzegowina im Januar 2003 und die Operation Concordia⁴ in Makedonien sowie auf ihre Bereitschaft, die Nachfolge von SFOR in Bosnien-Herzegowina anzutreten (EUFOR).

² Die Erklärung zum EU-Westlicher-Balkan-Gipfel ist in verkürzter Form im Anhang (S. 27f) abgedruckt.

³ Allerdings haben sich von den fünf Ländern des Westlichen Balkans mittlerweile drei – Albanien, Bosnien-Herzegowina und Makedonien – dieser Aufforderung dadurch entzogen, daß sie Sondervereinbarungen mit den USA bezüglich der Nichtauslieferung von US-Bürgern an den ICC zugestimmt haben.

⁴ Die Militärmission »Concordia« lief am 15.12.2003 aus und wurde von der EU-Polizeimission »Proxima« abgelöst, der 200 Polizisten aus EU-Mitglieds- und aus EU-Kandidatenländern angehören. Befehlshaber der Polizeitruppe ist der Belgier Bart de Hog, der zuvor die OSZE-Beobachtermission in Makedonien geleitet hatte.

Eine schnellere Heranführung der Westlichen Balkanländer an die EU durch einen intensivierten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß.

Ein wichtiger Schritt soll die Einrichtung eines neuen multilateralen politischen Forums sein, des EU-Westlicher-Balkan-Forums, das in regelmäßigen Abständen die Staats- oder Regierungschefs der Region und ihre EU-Partner zusammenbringen wird. Jährliche Treffen der Außenminister und der Minister für Justiz und Inneres sind ebenso vorgesehen wie Treffen anderer Minister, wenn dies erforderlich erscheint.

Die EU wird in bestimmten Fällen die SAP-Länder einladen, sich in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik EU-Demarchen, Erklärungen und gemeinsamen Positionen anzuschließen.

Gemeinsame »Stabilisierungs- und Assoziierungs-Parlamentsausschüsse« können mit allen SAP-Ländern sogar vor der Unterzeichnung oder dem Inkrafttreten der entsprechenden Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschaffen werden. Für jedes SAP-Land werden Europäische Partnerschaften eingerichtet, ähnlich den Beitrittspartnerschaften für Kandidatenländer. Von den Ländern der Region wird die Erstellung nationaler Aktionspläne für die Durchführung der Partnerschaften erwartet. Jährliche Berichte der EU-Kommission sollen die Fortschritte bewerten.

Das Amt für Technische Hilfe und Informationsaustausch, das im Rahmen der Heranführungsstrategie für die mittelosteuropäischen Länder eingerichtet wurde (Technical Assistance Information Exchange Office, TAIEX), wird seine Tätigkeit auf die Länder des Westlichen Balkans ausdehnen. Schließlich ist noch daran gedacht, eine regionale »Schule für Höhere Bildung im Bereich der öffentlichen Verwaltungsreform« einschließlich eines Stipendienprogramms ins Leben zu rufen, um die Durchführung der notwendigen Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen. Gemeinschaftsprogramme sollen auch für die SAP-Länder geöffnet werden.

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Zusammenarbeit in sonstigen Angelegenheiten von Justiz und Innerem. Auf der am 25. November 2002 in London abgehaltenen Konferenz über organisiertes Verbrechen in Südosteuropa hatten sich die Vertreter

der Balkanländer zu einer strategischen Partnerschaft zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität in Südosteuropa verpflichtet.⁵ Die EU mahnt in der Thessaloniki-Agenda die Erstellung der versprochenen Leistungsbilanzen der einzelnen Westlichen Balkanländer an. Bezug genommen wird auch auf die Brüsseler Erklärung der Europäischen Konferenz über die Vermeidung und Bekämpfung von Menschenhandel (18.–20. September 2002), die zwar nicht speziell an die Länder Südosteuropas adressiert war, in der aber in Punkt 6 des Annexes ausdrücklich auf die Zusammenarbeit von EU und Westlichem Balkan mittels des CARDS-Programms verwiesen wurde.

Die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung. In Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen verspricht die EU weitere Hilfen. Insbesondere wird die Unterstützung für die bereits aufgenommene Arbeit im Rahmen der regionalen Balkan-Infrastruktur-Studie (REBIS) betont. Sie zielt auf eine integrierte regionale Transportstrategie unter Anbindung an die transeuropäischen Netzwerke und die für den Balkan vor allem wichtigen paneuropäischen Korridore V, VII, VIII und IX.

Die Kommission hatte bereits früher vorgeschlagen, mit jedem SAP-Land einen regelmäßigen wirtschaftlichen Dialog zu führen, der auch die weitere Liberalisierung des Handels mit den Westlichen Balkanländern einschließt. In diesem Rahmen angeboten werden zunächst technische Hilfe und andere Maßnahmen, die den SAP-Ländern ermöglichen sollen, alle Vorteile der autonomen Handelsmaßnahmen (ATM) der EU in Anspruch zu nehmen. Vorbereitet wird zudem die Ausdehnung des Systems der sogenannten paneuropäischen diagonalen Ursprungskumulierung auf die Region Westlicher Balkan, das bereits für die derzeitigen Beitrittsländer gilt.⁶ In Vorbereitung

befinden sich ferner Maßnahmen, die den SAP-Ländern die Möglichkeit bieten sollen, an Ausschreibungen teilzunehmen, die unter den Vor-Beitrittsprogrammen PHARE, ISPA, SAPARD, TACIS sowie MEDA organisiert werden. Als besonderes Vorhaben wird in der Thessaloniki-Agenda schließlich die Ausweitung des internen Energiemarkts der EU auf die Region Westlicher Balkan angesprochen.⁷

Aussöhnung und Verstärkung der regionalen Kooperation. Die EU ermahnt in diesem Teil des Dokuments die Länder des Westlichen Balkans, sich weiter für die Rückkehr der Flüchtlinge und der intern Vertriebenen einzusetzen und die regionale Kooperation⁸ auszuweiten.

Im Unterschied zu der mittlerweile beendeten Erweiterungsrunde mit den mittel- und osteuropäischen Ländern wurde das Regattaprinzip⁹ besonders betont. Dies war sicherlich insofern wichtig, als nunmehr die einzelnen Länder nach ihren »Meriten« beurteilt werden können und somit ein Anreiz zu bewußtem Wettbewerbsverhalten besteht.¹⁰

Charta für Kleinunternehmen verankerten Grundsätze zu beachten.

7 Am 10.11.2004 wurden die seit 1991 getrennten Stromsysteme Südosteuropas und Mitteleuropas wieder verbunden. Nun müssen die nächsten Schritte zur Bildung eines südosteuropäischen Energiemarktes folgen.

8 Folgende Bereiche sind dabei prioritär: regionaler Freihandel, visafreier Verkehr zwischen den Westlichen Balkanländern, das Einsammeln von Kleinwaffen, ein regionaler Markt für Elektrizität und Gas, gemeinsames Wassermanagement (Donau-Kooperationsprozeß und Sava-Flußtal-Kooperation), grenzüberschreitende Kooperation, regionale Initiativen im Bereich Wissenschaft und Technologie, Information und Kommunikationstechnologie, Statistik und Zusammenarbeit der jeweiligen Parlamentsausschüsse der SAP-Länder, die sich mit europäischen Angelegenheiten beschäftigen. In letzterem Falle wird angeregt, eine eigene »Balkan-Konferenz der Ausschüsse für Europaangelegenheiten« zu schaffen, die einen speziellen Status in der Konferenz der Spezialorgane in europäischen Angelegenheiten (COSAC) erhalten könnte.

9 Das Regattaprinzip eröffnet den einzelnen Ländern die Möglichkeit, bei Erfüllung der Bedingungen/Voraussetzungen für den Beitritt (Erreichung des Regattaziels) auch alleine die Mitgliedschaft zu erlangen, statt auf den ganzen Konvoi warten zu müssen.

10 Siehe hierzu Franz-Lothar Altmann, Der Gipfel EU-Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki: Zurück zur Realität?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2003 (SWP-Aktuell 26/03).

5 The London Statement. Defeating Organised Crime in South Eastern Europe, Lancaster House Ministerial Conference, London, 25.11.2002, <<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/London%20Statement.pdf>>.

6 Gemäß den Regeln der paneuropäischen Kumulierung wurde zwischen der EU, den EFTA-Staaten und den zehn mitteleuropäischen Beitrittsstaaten ab 1.7.1997 eine einheitliche Ursprungszone geschaffen. 1998 wurde vereinbart, daß auch die Türkei vom 1.1.1999 an in das System der paneuropäischen Ursprungskumulierung einbezogen wird. Nach dieser Regelung gelten Vormaterialien aus diesen Ländern bei Weiterverarbeitung als Vormaterialien mit Ursprung in dem Land, in dem das Enderzeugnis hergestellt wird. Die Länder sollen sich ferner verpflichten, die in der europäischen

Aktivitäten der EU-Kommission nach dem Gipfel von Thessaloniki

Während die EU die Länder des Westlichen Balkans unmißverständlich auf ihre Eigenverantwortung und die Notwendigkeit eigener Anstrengungen verwiesen und damit die Erweiterungsdebatte teilweise wieder auf den Boden der Realität zurückgeholt hat, mußte die Europäische Kommission ihrerseits die Vorbereitungen für die Teilnahme der Westlichen Balkanstaaten an den Programmen und Einrichtungen der Gemeinschaft einleiten.

Im Jahr 2004 sollen entsprechende Rahmenabkommen zwischen der Kommission und jedem einzelnen der fünf am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß teilnehmenden Westlichen Balkanstaaten geschlossen werden. Ab dem Jahr 2005 können Kooperationsprogramme starten, um die Länder mit der Arbeit der Gemeinschaftseinrichtungen vertraut zu machen. In einer zweiten Phase sollen sie dann bei der Vorbereitung auf eine umfassendere Beteiligung an den Arbeiten der Einrichtungen unterstützt werden.¹¹

Beim ersten Treffen des neu gebildeten Forums EU-Westliche Balkanstaaten am 9. Dezember 2003 legte EU-Kommissar Chris Patten einen Fortschrittsbericht darüber vor, wie die Europäische Kommission ihren in der Agenda von Thessaloniki eingegangenen Verpflichtungen nachkommt. Er stellte dabei fest, daß die Agenda von Thessaloniki eine Art Aufgabenliste für die EU, aber auch für die Westlichen Balkanstaaten sei. In neun Punkten referierte Patten konkrete Maßnahmen, die im Zusammenhang mit den verschiedenen Initiativen von Thessaloniki eingeleitet wurden. Nun seien die Regierungen in der Region an der Reihe, die gebotene Entschlossenheit zu zeigen, ihren Verpflichtungen ebenfalls nachzukommen. Die seit dem zweiten Halbjahr 2003 eingeleiteten Maßnahmen seien hier verkürzt wiedergegeben:

- Entsprechend der Ankündigung, daß das Amt für den Informationsaustausch über Technische Hilfe (TAIEX) auch den Westlichen Balkanstaaten ihre Dienste zur Angleichung an die Rechtsvorschriften der EU zur Verfügung stellen soll, fand am 8. Dezember 2003 ein erstes Treffen von TAIEX mit den Vertretern dieser Staaten statt.

¹¹ Mitteilung der EU-Kommission, IP/03/1653 am 3. Dezember 2003.

- Die Vorbereitungen zur Gründung einer regionalen Hochschule für die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Westlichen Balkanstaaten sind so weit vorangeschritten, daß diese Hochschule Ende 2004 ihren Betrieb aufnehmen soll.
- Bereits jetzt halten sich Beamte aus den EU-Mitgliedstaaten als Berater im Rahmen der »Twinning-Programme« in Albanien, Bosnien-Herzegowina und Kroatien auf. Makedonien und Serbien-Montenegro sind als nächste Einsatzländer vorgesehen.
- Ab 2005 besteht die Möglichkeit der Beteiligung an EU-Programmen und -Agenturen. Die hierfür erforderlichen Modalitäten und der Zeitplan wurden veröffentlicht.
- Am 8. Dezember 2003 wurde in Athen eine gemeinsame Absichtserklärung der Europäischen Kommission, der Westlichen Balkanstaaten und ihrer südosteuropäischen Nachbarn über die Schaffung eines regionalen Energiemarkts unterzeichnet, der bis 2005 gebildet werden soll.
- Am 16. Dezember 2003 legte die Europäische Kommission eine Empfehlung vor, den Geltungsbereich der Ausschreibungen für Unternehmungen im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme PHARE, ISPA und SAPARD auf die Westlichen Balkanländer auszuweiten.
- Eine dem Unternehmenssektor entsprechende Öffnung erfolgte auch für den Forschungs- und Ausbildungsbereich durch die Ausweitung des paneuropäischen Hochgeschwindigkeits-Forschungsnetzes GÉANT auf die Balkanländer.
- In zwei Bereichen leistete die Europäische Kommission erste Maßnahmen zur Unterstützung der Westlichen Balkanstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Region: Vorgehen gegen die Geldwäsche und Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden.
- Im Anschluß an Albanien, Kroatien und Makedonien dehnte die EU ihren institutionalisierten politischen Dialog nun auch auf Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro aus. Ergänzend soll im Jahr 2004 mit allen Ländern der Region ein wirtschaftlicher Dialog eingeleitet werden, um die Koordinierung sowohl innerhalb der Region als auch mit den internationalen Finanzinstitutionen

in makroökonomischen und strukturpolitischen Fragen zu verbessern.¹²

- ▶ Am 30. März 2004 veröffentlichte die EU-Kommission ihren dritten SAP-Bericht über die Fortschritte der einzelnen Länder des Westlichen Balkans bei der Umsetzung der SAP-Maßnahmen und der Entwicklung der regionalen Kooperation.¹³ Zeitgleich wurden die Vorschläge für die Schwerpunktsetzungen und Bedingungen für die Europäischen Partnerschaften mit den einzelnen Ländern vorgelegt.¹⁴
- ▶ Am 1. April 2004 wurde das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Makedonien in Kraft gesetzt, nachdem die Ratifizierung zum 12. Januar 2004 abgeschlossen war.
- ▶ Am 20. April 2004 legte die EU-Kommission in Brüssel die 128 Seiten umfassende befürwortende Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien vor.¹⁵ Am 18. Juni 2004 wurde dem Land auf dem EU-Gipfel von Brüssel der Kandidatenstatus verliehen.

¹² Mitteilung der EU-Kommission, IP/03/1681 vom 9. Dezember 2003.

¹³ *Commission of the European Communities*, Report from the Commission. The Stabilisation and Association Process for South East Europe. Third Annual Report, Brüssel, 30.3.2004, COM(2004) 202/2 final.

¹⁴ *Commission of the European Communities*, Proposal for a Council decision on the principles, priorities, and conditions contained in the European Partnership with ..., Brüssel, 30.3.2004, COM(2004) yyyfinal.

¹⁵ *European Commission*, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Brüssel, 20.4.2004, COM(2004) 257 final.

Die Frage der Vollmitgliedschaft

Die aufgelisteten Aktivitäten der EU verdeutlichen das Engagement, das Kerneuropa gegenüber der Region Westlicher Balkan seit Dayton gezeigt hat, das heißt seit dem ersten Versuch der EU, in dieser Region durch Intervention stabilisierend und friedensichernd zu wirken. Deutlich wird aber auch der Wandel, den Zielsetzung und Instrumentarium der EU-Balkanpolitik durchlaufen haben. Es hat sich im Laufe dieser wenigen Jahre erwiesen, daß Friedenssicherung, Stabilisierung und Wiederaufbau in den Ländern des Westlichen Balkans ohne eine glaubwürdige Langzeitperspektive keinen Erfolg haben kann, weil das Bewußtsein der Bürger in den einzelnen Staaten der Region durch die leidvollen Ereignisse zu stark mit Antagonismen, Mißtrauen, Politikverdrossenheit und dem Gefühl wirtschaftlicher und sozialer Stagnation und des Abgeschnittenseins von der vermeintlich heilen und prosperierenden übrigen europäischen Umwelt geprägt ist. Es war sehr schnell klar, daß sich in der Region unter diesen Umständen dauerhafte positive Perspektiven nicht würden entwickeln können und daß deshalb von außen ein Richtungsanker angeboten werden mußte.

Nachdem die USA die ersten Befriedungs- und Stabilisierungsschritte vollzogen hatten, mußte die EU schon aus eigenem Interesse an einer stabilen Nachbarschaft für die weitere langfristige Entwicklung der Region eine entsprechende Perspektive entwerfen, die helfen könnte, den vom lähmenden Gefühl der Ausichtslosigkeit erzeugten Circulus vitiosus zu durchbrechen.

Der Wunsch nach einer allgemein stabilen Nachbarschaft hat mehrere Teilaspekte: Politische Stabilität soll das Ausbrechen neuer ethnischer Auseinandersetzungen mit ihren in den neunziger Jahren bereits erfahrenen humanitären, wirtschaftlichen und sozialen Begleiterscheinungen verhindern, wirtschaftliche Stabilität und Erholung sind notwendig, um radikalen politischen Strömungen den Rückhalt zu entziehen. Beide Stabilisierungsprozesse sind für Europa wichtig, um Flüchtlings- und wirtschaftliche Migrationsströme nach Resteuropa zu verhindern und den westlichen Balkan nicht zum Dauerpatienten der westlichen Staatengemeinschaft und hier insbesondere der EU werden zu lassen.

Der erste größere Schritt in Richtung langfristige Balkanstabilisierung war die bereits erwähnte Einrichtung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der sich jedoch zu sehr auf den Wiederaufbau und auf überfällige Aufgaben im Infrastrukturbereich konzentrierte und insofern zu kurzfristig angelegt war. Die Mitwirkung der Zielländer beschränkt sich bisher auf die Benennung von Problembereichen und Projekten. Eine Verpflichtung zu eigenen Aktivitäten besteht außer bei der Wiederaufnahme regionaler Kooperation im Grunde nicht. Hinzu kommt, daß die Wirksamkeit des Stabilitätspaktes zeitlich auf die Durchführung bestimmter Projekte begrenzt ist, der Pakt daher wiederum keine Langzeitperspektive bieten kann. Viele der Vorhaben wurden in der Wahrnehmung der Bevölkerung zudem überhaupt nicht wirksam, so daß sie auch keinen Anstoß zu entsprechenden eigenen Aktivitäten geben konnten.

Im Rückblick stellt sich die Frage, ob die EU-Mitgliedschaft für diese Staaten tatsächlich als einzig mögliches Mittel zur Langzeitstabilisierung in Frage kam oder ob für diesen Zweck nicht eine Alternative ähnlich dem im Barcelona-Prozeß den südlichen Mittelmeerrändern angebotenen Assoziierungsprozeß denkbar gewesen wäre. Zwar zeigte sich die EU zu Anfang bei der Konzipierung des CARDS-Programms durchaus bemüht, die Option der vollen Mitgliedschaft eher vage anzudeuten, indem sie auf Unterschiede zu den sogenannten Europaabkommen mit den mittelosteuropäischen Ländern hinwies. Doch hat sich diese Zurückhaltung wohl durch eigenes Verschulden, das heißt durch vorwärts drängende Äußerungen maßgeblicher EU-Politiker, nicht lange aufrechterhalten lassen.

Damit steht die EU aber heute vor dem Problem, daß viele gegenwärtige und erst recht künftige EU-Mitglieder einer Vollmitgliedschaft der Westlichen Balkanländer zunehmend unwillig entgegensehen, auch wenn der Weg dorthin noch sehr viel Zeit in Anspruch nehmen sollte. Diese Erweiterungsfälle stellt sich insofern noch komplizierter dar, als die Frist, die objektiv für die Westlichen Balkanländer angesetzt werden muß, der Bevölkerung und den Politikern dieser Länder allzu lang erscheint. So müssen einerseits die Politiker der Balkanländer

zu unrealistischen zeitlichen Abkürzungen drängen, um den Erwartungen der ungeduldligen Bevölkerung zu entsprechen und um den schwarzen Peter der EU zuschieben und von der eigenen Reformträgheit ablenken zu können. Auf der anderen Seite hat die EU gar keine andere Möglichkeit, als sowohl auf die weitere Geltung der Kopenhagener Kriterien wie auch zusätzlich auf die spezielle Balkan-Konditionalität zu verweisen, die in der Summe den Annäherungsprozeß in die Länge ziehen. Im folgenden soll beides kurz erläutert werden.

Die Kopenhagener Kriterien und der Westliche Balkan

In Artikel 49 des EU-Vertrags vom 7. Februar 1992 heißt es: »Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1¹⁶ genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden«. Diese allgemein gehaltene Beitrittsklausel wurde auf dem EU-Gipfel von Kopenhagen im Juni 1993 präzisiert, als die Reformländer Ostmitteleuropas die ihnen angebotenen Europaverträge ohne Beitrittsversprechen als neues »ökonomisches Jalta« verstanden. Die Präzisierung bezieht sich auf die sogenannten Kopenhagener Kriterien, die alle Beitrittsländer nunmehr erfüllen müssen:

- ▶ *Das politische Kriterium:* institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.
- ▶ *Das wirtschaftliche Kriterium:* eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten.
- ▶ *Das Acquis-Kriterium:* die Fähigkeit, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu eigen zu machen, das heißt: Übernahme des »gemeinschaftlichen Besitzstandes« (Acquis communautaire, ungefähr 80 000 Seiten Rechtstexte).

Als den Ländern des Westlichen Balkans auf dem Westbalkan-Gipfel der EU im Juni 2003 die Beitrittsperspektive eröffnet wurde, erfolgte in Punkt 4 der Abschlusserklärung ausdrücklich der Hinweis auf die

Pflicht zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien sowie der Bedingungen des SAP-Prozesses (Konditionalitätenprinzip). Jede Diskussion über die Möglichkeiten und Aussichten einer EU-Mitgliedschaft muß dementsprechend diese beiden Gruppen von Bedingungen berücksichtigen, wobei den Kopenhagener Kriterien die grundsätzlichere Bedeutung zukommt. Eine detailliertere Übersicht über den aktuellen Zustand der Länder des Westlichen Balkans, gemessen an den Kopenhagener Kriterien, ist im Anhang (S. 27ff) zu finden. Für die beiden ersten Kriterienkapitel (Politik und Marktwirtschaft/Wettbewerbsfähigkeit) wird der Status quo in der Übersicht auf den Seiten 16 bis 18 dargestellt.

Politische Transformation

Im dritten SAP-Jahresbericht der EU-Kommission vom 30. März 2004 wird zusammenfassend konstatiert, daß die demokratischen Regierungssysteme vor allem wegen der internen politischen Konflikte nicht zufriedenstellend funktionieren. Obwohl sich die Situation schrittweise zu bessern scheint, ist die Zivilgesellschaft in allen Ländern des Westlichen Balkans noch stark unterentwickelt. Gefordert werden Reformen der Erziehungs- und Bildungssysteme einschließlich der Förderung nichtgouvernementaler Jugendorganisationen. In allen Ländern können kaum Fortschritte bei der Reform der öffentlichen Verwaltung festgestellt werden. Ähnliches gilt für Reform und Stärkung der Systeme der Rechtsprechung. Überlange Bearbeitungszeiten von Rechtsfällen bei den Gerichten und mangelhafte Ausbildung des Gerichtspersonals sind durchgehende Kennzeichen. Die Ziele der Korruptionsbekämpfung sind meist unklar bzw. unrealistisch, die Mittel unzureichend. Während in den Verfassungen oder in Gesetzesakten aller Länder die Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte garantiert ist, bedarf die Praxis dringender Verbesserungen. In einigen Ländern geben Gewaltanwendung bei der Ausübung polizeilicher Tätigkeiten und der problematische Zustand der Gefängnisse Anlaß zur Kritik. Während der Aufbau freier, unabhängiger Medien grundsätzlich vorankommt, sind sie in den meisten Ländern weiterhin politischer Einflußnahme ausgesetzt, manchmal unter Ausübung finanziellen und fiskalischen Drucks. Auch der Schutz vor unfairer Diffamierung ist unzureichend ausgeprägt.

¹⁶ Artikel 6 (1) lautet: »Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.«

Übersicht

Stand der Länder des Westlichen Balkan entsprechend den Kopenhagener Kriterien.*
Kurzbeschreibung entsprechend Anhang (S. 27ff) und Klassifizierung des Bertelsmann Transformation Index (BTI)**

Kriterium	Albanien	Bosnien-Herzegowina	Kroatien	Makedonien	Serbien-Montenegro
1. Demokratie und politische Stabilität					
a) Staatlichkeit, Verwaltungsstrukturen	BTI 4 Fragile Staatlichkeit, verschleppte Verwaltungsreformen	BTI 3 Unvollkommene Staatlichkeit, eingeschränkte Durchsetzungsfähigkeit des Zentralstaats	BTI 5 Gesicherte Staatlichkeit, Verwaltungsstrukturen vorhanden, öffentliche Ordnung gesichert	BTI 4 Transformation der politischen Ordnung stecken geblieben, Staatlichkeit fragil, Verwaltung wenig leistungsfähig	BTI 4 Nationale Staatlichkeit unklar, starker Einfluß der Kirche
b) Politische Partizipation	BTI 3 Häufige Regierungswechsel, Legitimationskrisen, mangelnde politische Kultur	BTI 3 Stimmvergabe nach ethnischen Prinzipien, häufige Blockaden, Intervention des OHR nötig	BTI 4 Reibungslose Machtwechsel nach Wahlen, Meinungs- und Pressefreiheit gesichert	BTI 3 Politische Partizipation auf kommunaler Ebene schwach, Reorganisation und Dezentralisierung im Gange	BTI 4 Ethnische Minderheiten unzureichend repräsentiert, Verfassungsänderung überfällig
c) Rechtsstaatlichkeit, bürgerliche Freiheitsrechte	BTI 2 Abgrenzung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative fragil, willkürliche Eingriffe, keine Erfahrung mit Zivilgesellschaft	BTI 2 Gewaltenteilung durch Internationale Staatengemeinschaft geschaffen, politische Einflüsse auf Judikative, Defizite: Kriegsverbrechen, Diskriminierung	BTI 4 Gewaltenteilung, Justiz relativ unabhängig, Justizverwaltung gig, Justizverwaltung verbesserungswürdig, überlastete Gerichte	BTI 3 Defizite bei Kompetenzabgrenzung Exekutive – Legislative – Judikative, politische und bürokratische Korruption	BTI 3 Trennung von Justiz und Polizei von politischer Macht unvollkommen, Lustration unvollendet
d) Institutionelle Stabilität	BTI 3 Extreme Polarisierungen, instabiles Parteiensystem, Klientelismus, Regionalismus, hohe Konfliktbereitschaft	BTI 2 Instabile demokratische Institutionen, Antagonismen der politischen Parteien, keine gesamtbosn.-herz. Gesellschaft	BTI 4 Stabile demokratische Institutionen, Parteien mit geringer programmatischer Kapazität und Schwankungstendenzen	BTI 3 Wenig stabile demokratische Institutionen, Parlamentsboykotte, ethnische Wählerklientel	BTI 3 Unklare Kompetenzen von Union und Republiken, fragiles Parteiensystem, geringes Vertrauen der Bürger

2. Wirtschaftsordnung und Wettbewerbsfähigkeit				
a) Sozioökonomisches Entwicklungsniveau	BTI 3	BTI 3	BTI 4	BTI 3
	Industriebasis veraltet, morsche Infrastruktur, ineffektive Landwirtschaft, starke soziale Disparitäten	Verspätete Transformation, soziale Exklusionen, niedriger Entwicklungsstand	Im Westlichen Balkan führend, moderate soziale Disparitäten, regionale Ungleichgewichte	Transformationsdefizite, soziale Exklusionen, soziale Disparitäten, hohe verdeckte Arbeitslosigkeit
b) Markt- und Wettbewerbsordnung	BTI 3	BTI 3	BTI 4	BTI 3
	Institutionell schwach geregelt, keine klare Trennung zwischen Wirtschaft und Politik	Viele Unternehmen noch in staatlicher Hand, geteilter Markt, Insider-Privatisierung	Grundlagen gewährleistet, aber keine einheitlichen Spielregeln, weitgehende Liberalisierung	Freier Wettbewerb nur segmentär vorhanden, institutionell nicht geregelt, Reformstau
c) Währungs- und Preisstabilität	BTI 4	BTI 4	BTI 4	BTI 4
	Konsistente Preis- und Währungspolitik, hohes Haushaltsdefizit	Starke, unabhängige Zentralbank, Währungsbindung an Euro; öffentliche Haushalte von internationaler Hilfe abhängig	Erfolgreiche Inflationsbekämpfung seit 1993, überbewertete Kuna, hohes Außenhandelsdefizit	Erfolgreiche Inflationsbekämpfung, Steuerreform
d) Privatisierung, Eigentumsrechte	BTI 3	BTI 3	BTI 4	BTI 3
	Privatisierung der Großbetriebe schleppend, im übrigen abgeschlossen, Eigentumsrechte abgesichert	Eigentumsrechte abgesichert, Privatisierung nicht abgeschlossen, hohe bürokratische Hürden bei Unternehmensbildung	Immer noch starker staatlicher Unternehmenssektor, Vorbehalte gegenüber ausländischen Investoren	Privatisierung von Klein- und mittelständischen Unternehmen, beschleunigt, von maroden Großunternehmen schleppend, Eigentumsrechte gesichert
e) »Welfare«-Regime, soziale Netze	BTI 2	BTI 3	BTI 4	BTI 3
	Äußerst schwache soziale Absicherung, zum Teil nur durch Auslandsüberweisungen, hohe verdeckte Arbeitslosigkeit	Fehlende finanzielle Mittel, schlechter Zustand des öffentlichen Gesundheitssystems, hohe Arbeitslosigkeit	Soziale Netze weitgehend wieder ausgebaut, decken aber nicht alle Risiken ab	Soziale Netze nur mehr rudimentär vorhanden, steigende Arbeitslosigkeit, enorme Belastung durch Flüchtlinge

* Im Unterschied zu der in der Studie von Marie-Jeanne Calic (Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand, Berlin: SWP, September 2004 [S 33/04]) verwandten Tabelle des Osteuropa-Instituts München werden in dieser Übersicht auch die wirtschaftlichen Kriterien berücksichtigt.

** Die beim BTI 2003 angewandten Kriterien sind am Reformziel der marktwirtschaftlichen Demokratie orientiert und in Anlehnung an die politischen und wirtschaftlichen Kopenhagener Kriterien formuliert. Es wird zwischen einem Statusindex und einem Gestaltungs- oder Managementindex unterschieden. Insgesamt wurden 116 Länder bewertet. Für diese Untersuchung wird der Statusindex verwendet. Die Werte für die einzelnen Kriterien liegen zwischen 1 (schlechtester Wert) und 5 (besten Wert).

Kriterium	Albanien	Bosnien-Herzegowina	Kroatien	Makedonien	Serbien-Montenegro
d) Leistungsstärke der Volkswirtschaften	BTI 3 Seit 1993 hohe Wachstumsraten bei niedrigem Ausgangsniveau, vorwiegend Klein- und Mittelbetriebe, enorme Umweltschäden	BTI 2 Wachstumsraten aufgrund niedrigen Ausgangsniveaus, vorwiegend Bauwesen, Industrieproduktion bei 40% von 1990	BTI 3 Seit 1995 Wirtschaftswachstum, getragen von Binnennachfrage, deutliche Exportschwäche, hohe Handelsbilanzdefizite	BTI 3 Wirtschaftskrise seit 2001, nur allmähliche Erholung auf sehr niedrigem Niveau	BTI 2 Embargo- und kriegs- geschädigte überalterte Industrie, schwache Landwirtschaft
e) Nachhaltigkeit	BTI 2 Mangelhafte materielle Ausstattung von Schulen und Universitäten, ansteigendes Analphabetentum, mangelhaftes Umweltbewußtsein	BTI 2 Stark beschädigtes Bildungssystem, ethnisch getrennt, Mangel an Finanzen für Forschung und Entwicklung, Umweltbewußtsein kaum vorhanden	BTI 4 Solide staatliche Bildungseinrichtungen, Defizite in Forschung und Entwicklung, Umweltprobleme mittlerweile deutlicher berücksichtigt	BTI 2 Relativ gut ausgebautes staatliches Bildungssystem, Defizite in Finanzierung von Forschung und Entwicklung, kaum Beachtung von Umweltproblematik	BTI 2 Finanzielle Mängel im Bildungssystem und in Forschung und Entwicklung, beschädigte Ökosysteme
3. Statusindex Gesamt: Stand der Transformation zur marktwirtschaftlichen Demokratie					
Höchster Wert 5, niedrigster Wert 1					
Transformation	Albanien	Bosnien-Herzegowina	Kroatien	Makedonien	Serbien-Montenegro
Politisch	3,2	2,6	4,2	3,4	3,6
Marktwirtschaft	2,9	2,9	4,0	3,0	2,9

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Bertelsmann Transformation Index 2003, Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie, Gütersloh 2004. Vom Autor bearbeitet und verkürzt.

Transformation zur Marktwirtschaft/ Wettbewerbsfähigkeit

Der eigentliche Problembereich sowohl intern als auch im Hinblick auf die EU-Aufnahmekriterien ist für alle Länder des Westlichen Balkans die Wirtschaft. Grundsätzlich ist zu fragen, inwieweit die jeweiligen Volkswirtschaften funktionierende Marktwirtschaften darstellen und ob sie dem harten Wettbewerb im europäischen gemeinsamen Markt standhalten können. Die damit verknüpften Detailfragen sind in sieben Teilbereiche gegliedert. Die im Anhang (S. 27ff) in verkürzter Form dargestellten Antworten lassen sich wegen der sehr großen Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten des Westlichen Balkans nur länderspezifisch geben.

Trotzdem lassen sich einige allgemeine wirtschaftliche Einschätzungen und Trendaussagen für die gesamte Region treffen, vor allem auch im Vergleich zu den Ländern der aktuellen Beitrittsrunde. Im letzten Bericht der Europäischen Kommission über »die Länder des Westlichen Balkans im Übergang« vom Januar 2004¹⁷ und auch im dritten SAP-Bericht wird ein relativ positives (nach Ansicht des Autors zu positiven) Bild der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung in der Region gezeichnet. Seit dem Jahr 2000 wird ein durchschnittliches reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von jährlich rund 4,5% konstatiert, wobei jedoch das äußerst niedrige Ausgangsniveau berücksichtigt werden muß (vgl. Tabelle 2, S. 20). Immerhin kam dieses Wachstum in einer für die EU-Länder konjunkturell schwierigen Phase zustande, so daß durchaus im Fall einer Erholung der Lage in der EU ein schnelleres Wachstum für die Länder des Westlichen Balkans mit einer durchschnittlichen Rate von fünf oder mehr Prozent erwartet werden könnte. Allerdings muß hier gleich wieder einschränkend bemerkt werden, daß dieses Wachstum von deutlichen Handelsbilanzdefiziten begleitet wird. Ohne das Kosovo sind die Importe der Länder des Westlichen Balkans von insgesamt 18,7 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf 25,4 Milliarden Euro im Jahr 2003 angestiegen, die Exporte von 9,8 Milliarden Euro auf lediglich 11,1 Milliarden Euro. Allein im Handel mit der EU erreichte das Handelsbilanzdefizit der Westlichen Balkanländer im Jahr 2002 7,8 Milliarden Euro oder mehr als 13% des regionalen Bruttoinlandsprodukts. Dies zeigt, daß

sie noch nicht imstande sind, die Vorteile der von der EU gewährten asymmetrischen Handelserleichterung entsprechend auszunützen. Das ist zum einen auf mangelhafte Produktionskapazitäten, zum größeren Teil jedoch auf die Unfähigkeit zurückzuführen, die Qualitätsstandards der EU zu erfüllen.

Wie die Zeile Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zeigt, befinden sich die Länder mit Ausnahme Kroatiens auf einem Entwicklungsniveau, das – umgerechnet zum aktuellen Wechselkurs¹⁸ – in einer Skala zwischen 4% (Kosovo) und 8% (Serbien-Montenegro und Mazedonien) des EU-Durchschnitts rangiert. Damit wird der absolute Abstand nicht nur zu den EU-Ländern, sondern auch zu den am 1. Mai 2004 beigetretenen Ländern Ostmitteleuropas überdeutlich; die beiden wirtschaftlich schwächsten Neumitglieder, Lettland und Litauen, können immerhin knapp 40% des EU-15-Durchschnitts vorweisen. Die Frage nach der Leistungsstärke der Volkswirtschaften ist somit auch bereits mit der Ausnahme Kroatiens negativ beantwortet.

Sofern nicht die bedrohlich hohen Leistungsbilanzdefizite (die Überweisungen aus der Diaspora können die Handelsbilanzdefizite nur zum Teil ausgleichen) eine unerwünschte Bremswirkung entfalten, könnte man für die nächsten Jahre ein relativ hohes Wachstum erwarten. Aber selbst wenn ein solches höheres Wachstum einträte, würde eine Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens im Laufe von zehn Jahren auch erst einen Entwicklungsstand von rund 16% des heutigen EU-Durchschnitts bedeuten. Da die vollzogene Erweiterung um die mittelosteuropäischen Staaten zunächst eine Absenkung des EU-Durchschnitts bewirken wird, ist der EU-Durchschnitt in zehn Jahren unter Umständen auf einer ähnlichen Höhe wie heute anzusetzen.

¹⁸ Die Werte zu den Kaufkraftparitäten (KKP) sind in der Tabelle in Klammern hinzugefügt. Die Schwierigkeit bei der Verwendung von KKP liegt in der Zusammensetzung der Warenkörbe und auch in den im Vergleich mit den EU-Ländern sehr unterschiedlichen Einkommenshöhen. Auch die von UNDP errechneten Unterschiede im BIP/Kopf zu KKP zwischen beispielsweise Albanien und Bosnien-Herzegowina oder Serbien-Montenegro und Mazedonien erscheinen wenig plausibel. Ebenso unrealistisch ist die KKP-Angabe für Kroatien, die sich auf 45% des EU-Durchschnitts belaufen würde und mit dem Wert Ungarns gleichzusetzen wäre.

¹⁷ *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The Western Balkans in Transition*, Brüssel, Januar 2004 (Occasional Papers Nr. 5).

Tabelle 2**Makroökonomische Kennziffern, Länder des Westlichen Balkans, 2002/2003¹**

Kennziffer	Albanien	Bosnien- Herzegowina	Kroatien	Makedonien	Serbien- Montenegro	Kosovo
BIP-Zuwachs, real (in %)						
2002	4,7	5,5	5,2	0,9	4,0	3,9
2003	6,0	3,5	5,0	3,0	4,0	3,8
BIP/Kopf (Euro) 2002 ²	1.602	1.383	5.420	1.972	2.055	705 ³
(BIP/Kopf zu KKP, 2001 US-Dollar)	(3.680)	(5.970)	(9.170)	(6.110)	(3.532)	k.A.
Inflation, Ende 2003 (in %)	2,8	0,4	1,5	2,4	8,0	1,8 I-IV/2004
Arbeitslosenrate, Juni 2003	15,2	43,0	18,9	46,0	29,0 (Juni 2002)	k.A.
Saldo der Handelsbilanz, 2003 (in % des BIP)	-22,8	-36,6	-27,2	-17,2	-25,1	-71,0
Saldo der Leistungsbilanz 2003 (in % des BIP)	-6,3	-17,5	-5,4	-6,2	-8,1	-32,9
HDI-Index ⁴ (2001)	0,764	0,735	0,818	0,784	k.A.	k.A.
UN-Education Index ⁵	0,80	0,83	0,88	0,86	k.A.	k.A.

1 Für 2003 vorläufige Schätzungen.

2 Nominales BIP zum offiziellen Wechselkurs.

3 IWF-Projektion für 2004, basierend auf dem Zeitraum Januar–April 2004.

4 Human Development Index (UNDP): Ein Index, der drei Grundaspekte der Humanentwicklung mißt: Lebenserwartung bei Geburt, Wissen als Kombination der Erwachsenen-Alphabetisierung und der kombinierten Rate von Schulbesuch und höherer Bildung sowie Lebensstandard, gemessen am BIP/Kopf gemessen zu Kaufkraftparitäten. HDI wird als wichtigster Indikator bei Ländervergleichen zur Bemessung des Entwicklungsstandes verwendet. Die Wertskala reicht von 0,0 (niedrigster Entwicklungsstand) bis 1,0. Unter 175 verglichenen Ländern befindet sich 2001 Sierra Leone mit 0,275 an letzter und Norwegen mit 0,944 an erster Stelle. Die Hocheinkommens-OECD-Länder hatten einen Durchschnittswert von 0,929, die MOE- und GUS-Länder von 0,787 (HDI-Report 2003).

5 Education Index (UNDP): Einer der drei Bestandteile des HDI, gebildet aus Erwachsenen-Alphabetisierungsgrad und Grad der Teilnahme an Schul- und höherer Bildung. Werteskala wie bei HDI. Norwegen 2001: 0,99, Niger 0,17, Hocheinkommens-OECD-Länder durchschnittlich 0,97, MOE und GUS 0,92.

Quellen: EU-Kommission, European Economy – The Western Balkans in Transition, Brüssel, Januar 2004 (Occasional Papers Nr. 5); UN-ECE, Economic Survey of Europe, (2004) 1; UNDP, Human Development Report 2003, New York 2003; USAID, RIINVEST, UNDP, Early Warning Report Kosovo, Nr. 6, Januar–April 2004.

Die Fähigkeit zur Übernahme des Acquis Communautaire

Das schwierigste und aufwendigste Vorhaben wird die Übernahme des Acquis Communautaire sein. Als Acquis Communautaire (gemeinschaftlicher Besitzstand) bezeichnet man den Gesamtbestand an Rechten und Pflichten, der für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich ist. Er besteht aus dem Primärrecht der Verträge, dem Sekundärrecht, den von den EG-Organen erlassenen Rechtsakten, den Entscheidungen des Euro-

päischen Gerichtshofes (EuGH), Erklärungen, Entschlüssen und bestimmten Abkommen. Allein für das Gebiet des Sekundärrechts schätzte die Kommission diesen Bestand auf etwa 80 000 Seiten (Stand: Ende 2001).¹⁹ Jährlich wird er um rund 2500 Rechtsakte ergänzt.

¹⁹ In Brüssel ist der Acquis Communautaire in Buchform ausgelegt, die Bände nehmen eine Länge von etwa 12 Metern ein.

Ein der Europäischen Union beitretender Staat ist zur Übernahme des *Acquis Communautaire* verpflichtet und den alten Unionsstaaten in Rechten und Pflichten fortan gleichgestellt. Das Neumitglied übernimmt die Gesamtheit des Gemeinschaftsbestandes und des Gemeinschaftsrechts (Sekundärrecht; Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH; die im Weißbuch von 1995 aufgeführten Gemeinschaftsvorschriften zum Binnenmarkt; Anpassungen an die Regeln, die für EU-Politikfelder wie Landwirtschaft, Energieversorgung, Verkehr und Umweltschutz gelten). Dieses Verfahren garantiert, daß die (Rechts-) Identität der Union und der Europäischen Gemeinschaften keine grundlegende Änderung erfährt.²⁰

Schon den im Mai 2004 beigetretenen zehn Ländern hatte die EU ca. 265 Übergangsregelungen zugestanden, die zeitliche Abstriche bei der Übernahme des *Acquis Communautaire* erlauben. So wurden zum Beispiel mit Rücksicht auf die hohen Kosten, die die Anpassung an das EU-Umweltrecht in den Beitrittsländern verursacht, für die Luftreinhaltung und die Abwasserentsorgung Fristen bis 2017 eingeräumt. Diese Übergangsregelungen stellen im Grunde bereits eine Verwässerung der harten (im Gegensatz zu den vielfach eher weichen, weil interpretierbaren politischen und wirtschaftlichen) Kopenhagener *Acquis*-Kriterien dar. Für die Länder des Westlichen Balkans, deren einzelne Rechtsbereiche noch viel weniger dem EU-Standard entsprechen, wird die *Acquis*-Übernahme nur in einem sehr langem Zeitraum zu bewältigen sein. Dies vor allem auch wegen der vergleichsweise überaus schwach entwickelten Verwaltungen, die die Umsetzung der neuen Rechtsnormen und Verordnungen zu leisten haben werden. (Vgl. hierzu auch Punkt 1.a) im Anhang, S. 28.)

Das Prinzip der EU-Konditionalitäten für die Länder des Westlichen Balkan

Die Beziehungen der EG/EU zu ihren östlichen Nachbarländern sind seit Beginn des PHARE-Programms (1989) und der Europa-(Assoziierungs-)Abkommen dadurch gekennzeichnet, daß die Gewährung von Vergünstigungen und direkten Hilfen an die Erfüllung von Bedingungen (Konditionalitäten) geknüpft ist. Trotz der von Anfang an erhobenen Forderung der

mittelosteuropäischen assoziierten Länder, die Erfüllung der EG/EU-Bedingungen an das Versprechen der Vollmitgliedschaft zu binden, beschränkten sich die gewährten Vergünstigungen zunächst auf verbesserten Zugang zum gemeinsamen Markt und intensivierte politische Zusammenarbeit mit Brüssel und den EU-Mitgliedstaaten. Den PHARE-Zielländern, zunächst Ungarn und Polen, wurde ein Assoziierungsstatus zugestanden, nicht aber die Beitrittsperspektive eröffnet. Dies änderte sich 1993 mit den Beschlüssen des Kopenhagener EG-Gipfels, in denen mit der Bekanntgabe von Beitrittskriterien Bedingungen für das Erreichen einer Vollmitgliedschaft formuliert wurden. Die EU-Konditionalitäten haben denn auch zu einer Beschleunigung und Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Reformen in den ostmitteleuropäischen Ländern, aber auch in Bulgarien und Rumänien wesentlich beigetragen.

Den Westlichen Balkanländern wurden im Vergleich mit den ostmitteleuropäischen Ländern deutlich anspruchsvollere Bedingungen auferlegt, die sich aus dem fragilen Zustand der Volkswirtschaften, den instabilen politischen Verhältnissen und dem schwierigen Konflikterbe erklären. Bereits 1997 hatte die EU in ihrem Regionalansatz (Regional Approach) klare Bedingungen für ihre Unterstützungsprogramme gestellt, die die Wahrung demokratischer Grundsätze, die Beachtung von Menschenrechten, der Rechtsstaatlichkeit, den Schutz von Minderheiten, die Durchführung marktwirtschaftlicher Reformen und die Bereitschaft zur regionalen Kooperation umfassen. Dieser Regionalansatz wurde nach Beendigung des Kosovo-Krieges 1999 sowohl durch den multilateral angelegten Stabilitätspakt für Südosteuropa als auch durch den bilateral ausgelegten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (nur für die Länder des Westlichen Balkans) ersetzt, die Bedingungen wurden vermehrt und vertieft. Auf dem EU-Gipfel von Santa Maria da Feira im Juni 2000 wurde den SAP-Ländern das Prädikat »potentielle« Kandidaten verliehen. Für die »potentiellen« Kandidatenländer des Westlichen Balkans gelten insofern folgende EU-Konditionen:²¹

- Die allgemeinen Kopenhagener politischen, wirtschaftlichen und *Acquis*-bezogenen Kriterien, die für alle Kandidaten und potentiellen Kandidatenländer gleichermaßen verbindlich sind;

²¹ Vgl. hierzu Othon Anastasakis/Dimitar Bechev, *EU-Conditionality in Southeast Europe: Bringing Commitment to the Process*, Diskussionspapier des Southeast European Studies Programme des St. Antony's College, University of Oxford, April 2003.

²⁰ Hierzu ausführlich: Hatice Urganci/Bernd Arts, *Acquis Communautaire*, März 2003, <<http://www.europa-reden.de/info/acquis.htm>>.

- ▶ die Bedingungen des Regionalansatzes von 1997 und seines Folgeprogramms, des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses für Südosteuropa;
- ▶ länderspezifische Konditionen, die vor Eintritt in Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erfüllt werden müssen, sowie Konditionen, die aus den einzelnen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und dem CARDS-Programm resultieren;
- ▶ Bedingungen, die sich auf Einzelprojekte und die Gewährung finanzieller Hilfen in Form von Krediten oder nicht rückzahlbaren Leistungen beziehen;
- ▶ besondere Bedingungen, die sich aus den verschiedenen politischen Sonderübereinkommen für einzelne Staaten ergeben: UN-Sicherheitsratsbeschuß 1244 (Kosovo), die Abkommen von Dayton (Bosnien-Herzegowina), Ohrid (Makedonien) und Belgrad (Serbien-Montenegro).

Die EU-Konditionalitäten gegenüber den Westlichen Balkanländern sind ein überaus vielfältiges, multidimensional ausgerichtetes Instrument, das auf Vergangenheitsbewältigung, Versöhnung, Flüchtlingsrückkehr- und -reintegration, Wiederaufbau und politische wie wirtschaftliche Reformen abzielt und insofern weit über das Konditionalitätenpaket hinausreicht, das den ostmitteleuropäischen Ländern vorgelegt wurde. Seine Inhalte sind regionaler, subregionaler und länderspezifischer Natur und beziehen sich auf Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Rechtsstaatlichkeit und allgemeine Sicherheit. Aus dieser Vielfalt der Bedingungen ergeben sich für ihre Erfüllung einige besondere Schwierigkeiten. Insbesondere wird die Erfüllung von Land zu Land entsprechend der divergierenden Anforderungen sehr unterschiedlich ausfallen. Dabei besteht die Gefahr, daß die Länder, die sich in einer Art Wettbewerb um die EU-Mitgliedschaft sehen, die jeweiligen Beurteilungen sehr kritisch betrachten und häufig die Frage der objektiven Vergleichbarkeit stellen werden. Da die Bedingungen aber stark von den lokalen Besonderheiten insbesondere im politischen Bereich abhängen, stellen Vergleichbarkeit und Objektivierung ein Problem dar. Hinzu kommt, daß die EU ihre bilateralen Beziehungen und das Bündel an Konditionalitäten für die einzelnen Länder mit unterschiedlicher Intensität und Geschwindigkeit geschnürt hat.

Dieses Prinzip der Differenzierung versucht darauf Rücksicht zu nehmen, daß die Fähigkeiten der Länder des Westlichen Balkans, die SAP-Kriterien zu erfüllen, unterschiedlich entwickelt sind. Unterschiede bestehen etwa in Status, Souveränität und Legitimierung

der Regime, es finden sich souveräne, selbständige Staaten wie Kroatien und Albanien neben internationalen Protektoraten in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, ein Semiprotektorat in Makedonien und eine überaus brüchige Union in Serbien-Montenegro. Diese Ausgangsdifferenzierung muß mit bestimmten Elementen der EU-Konditionalität konfligieren, insbesondere mit der Bedingung verstärkter regionaler Kooperation. Die Schwierigkeit, die Auflage zur Kooperation hinreichend zu erfüllen, variiert von Staat zu Staat stark, und es nimmt nicht wunder, daß die einzelnen Balkanländer ihre Priorität vorrangig auf die Stärkung der bilateralen Beziehungen mit Brüssel legen und regionale Kooperation sich nur langsam entwickelt. Die Mischung aus bilateraler und regionaler Konditionalität trägt andererseits dazu bei, daß regionale Antagonismen nicht wie von der EU erwünscht abgebaut werden.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus dem Zusammenhang zwischen EU-Konditionalität und Reformprozeß. Die EU-Reformbedingungen und die mit ihrer Erfüllung in Aussicht gestellten Vorteile bieten den jeweiligen Regierungen insofern eine wichtige Hilfestellung, als sie die Durchführung unpopulärer Reformmaßnahmen mit den EU-Anforderungen begründen können. Dennoch sind diese Maßnahmen grundsätzlich auf das Vorhandensein und die Unterstützung reformorientierter Parteien ebenso wie auf die Zustimmung der Eliten und des größeren Teils der Bürger angewiesen. Es steht außer Zweifel, daß die EU-Konditionalitäten und die mit ihnen verbundene Mitgliedschaftsperspektive für die Transformation in den ostmitteleuropäischen Ländern überaus hilfreich sind. Die deutlichen Reformanstrengungen haben potentielle Investoren überzeugt, deren Investitionen in der weiteren Folge als die wichtigsten Wachstums- und Reformmotoren fungierten. Auch im Falle der Türkei wurde die politische EU-Konditionierung zusammen mit der Inaussichtstellung des Beginns von Beitrittsverhandlungen zur wohl wirksamsten treibenden Kraft für Verfassungsänderungen und eine deutliche Verbesserung der Menschenrechtssituation einschließlich der Abschaffung der Todesstrafe.

Während in den Reformländern Ostmitteleuropas jedoch reformorientierte Politiker und Parteien sowie eine verbreitete Einsicht in die Notwendigkeit einer EU-konditionierten Demokratisierung und Transformation zur Marktwirtschaft vorhanden waren, ist dies in den Ländern des Westlichen Balkans keineswegs der Fall. Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft er-

scheint den Bürgern als viel zu vage, so daß sie reformorientierten Politikern oder Parteien die notwendige Unterstützung versagen. Hinzu kommt, daß zu viele Politiker der neuen unvollkommenen Demokratien im Westlichen Balkan in Korruption und Machtmißbrauch verwickelt waren. Dies fügte dem Ansehen der neuen Politik zusätzlichen Schaden zu, nachdem bereits die mit dem Transformationsprozeß einhergehenden sozialen Probleme die Bevölkerung nicht gerade reformbegeistert gestimmt hatten. Dies erklärt auch, warum bei den Wahlen in Bosnien-Herzegowina im Oktober 2002 doch wieder vordergründig agierende nationalistische Parteien erfolgreich waren und in Serbien Politiker der reformorientierten G17plus-Gruppe nur geringe Zustimmung erfahren. Sogar in Ländern wie Bulgarien, deren EU-Mitgliedschaft sicher ist, wurden Politiker abgewählt, die sich in Wort und Tat zur Erfüllung der EU-Konditionen bekannt haben (Ivan Kostov bei den Parlamentswahlen im Jahr 2001). Ähnliches geschah im Jahr 2000 in Rumänien.

Das zugrundeliegende Problem ist wohl, daß die EU zwar eine wichtige Rolle als Anstoßgeber und Begleiter von Reformpolitiken spielt und zum wichtigsten Einflußfaktor bei der Lösung und Bewältigung von Konflikten (Makedonien, Prevlaka, Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, Verfassungsdebatte in Serbien-Montenegro) geworden ist, dies jedoch in der Bevölkerung nicht entsprechend wahrgenommen oder honoriert wird, solange der einzelne Bürger unmittelbar keine sozialen Verbesserungen spürt. Im Gegensatz zu den Ländern Ostmitteleuropas ist der Lohn, der für die Reformanstrengungen und die Reformopfer zu erwarten ist, nämlich die EU-Mitgliedschaft und die von ihr erhoffte Verbesserung der Lebensbedingungen, realiter zu weit entfernt und damit zu abstrakt.

Diese innere Distanz der Bevölkerung zur Perspektive der EU-Mitgliedschaft, die eigentlich die Zustimmung zu Reformen anreizen soll, ist größtenteils auch darauf zurückzuführen, daß die Prioritäten für Reformmaßnahmen zumeist einseitig von der EU festgelegt werden. Die potentiellen Kandidatenländer haben kaum Möglichkeiten, und auch wenig eigenes Vermögen, selbst Prioritäten zu setzen. Dies wird besonders deutlich beim dritten Kopenhagener Kriterienkomplex, dem *Acquis Communautaire*, mit dem Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft kategorisch aufgefordert sind, die bestehenden Gesetze, Verordnungen und Normen der EU zu übernehmen. Dies ruft Unwillen und Beschwerden der Politiker in den Kandidatenländern hervor, was wiederum nicht gerade

nützlich für die Gewinnung der Zustimmung der Bevölkerung ist. Das gleiche gilt in großem Maße auch für das Kriterienbündel der zweiten Kategorie, Marktwirtschaft, nach dem beispielsweise schnelle Privatisierung gefordert wird, die jedoch in den ohnehin wirtschaftlich sehr schwachen Ländern die kurz- und mittelfristige Arbeitslosenrate in die Höhe treibt, insbesondere solange ausländische Investoren die entstehenden Arbeitsmarktlücken nicht zu füllen bereit sind, eben weil die EU-Beitrittsperspektive vage und zeitlich sehr weit gestreckt ist.

Das immer wieder auftretende Dilemma wird hier besonders deutlich: Eine vage, in der Ferne verschwimmende Aussicht auf EU-Mitgliedschaft und die mit ihr verbundenen materiellen Vorteilen konfliktieren mit der gleichzeitig erhobenen Forderung nach stärkerer regionaler Kooperation zwischen extrem schwachen Volkswirtschaften, die ihre Zukunft tendenziell ausschließlich in der bilateralen Anlehnung an die EU sehen. Andererseits ist auch schwer vorstellbar, wie angesichts der starken Stellung der internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina in Gestalt des Hohen Repräsentanten oder im Kosovo in Gestalt des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs wirkliche *ownership* bei den lokalen Eliten entstehen soll, wenn auf beiden Seiten das notwendige Vertrauen in die Fähigkeiten und die guten Absichten des Gegenparts fehlt.

Resümee

Im Gegensatz zu den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern ist den Ländern des Westlichen Balkans nicht aufgrund besonderer Reformanstrengungen und markanter, schneller Transformationsfortschritte die Perspektive einer EU-Vollmitgliedschaft eröffnet worden. Sie haben sich diese Perspektive vielmehr dadurch »verdient«, daß sie sich nach gegenseitigen Zerstörungen ihrer zuvor zum Teil keineswegs unterentwickelten Volkswirtschaften nunmehr als jene Region präsentieren, welche die Stabilität des übrigen Europa bedroht. Vor Ausbruch der zerstörerischen ethnischen Auseinandersetzungen hatte Gesamt-Jugoslawien einen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand, der sich durchaus mit dem der fortgeschrittensten Reformstaaten Tschechoslowakei und Ungarn messen konnte. Mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft bestand zudem ein Kooperationsverhältnis, um das es in den Wendejahren 1989/90 von den seinerzeit im Umbruch befindlichen sozialistischen Ländern beneidet wurde.

Gemessen an den rein sachlichen Kopenhagener Kriterien und dem Grad der Erfüllung der EU-Konditionalitäten müssen bei allen fünf Ländern des Westlichen Balkans große Defizite in praktisch allen Bereichen konstatiert werden, so daß eine EU-Mitgliedschaft in absehbarer Zeit eigentlich illusorisch erscheint. Sogar Kroatien, das sich von den vier übrigen Ländern des Westlichen Balkans sowohl in seinem politischen als auch in seinem wirtschaftlichen Entwicklungsstand deutlich abhebt, erhielt die Empfehlung der EU-Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen quasi als politisches Vorausgeschenk, obwohl die meisten Beobachter dies sachlich nicht für gerechtfertigt hielten. Offenbar sollte dieses Signal als Hinweis für die Region dienen, daß die EU bereit ist, Ländern auf der Basis ausschließlich stabilitätspolitischer Überlegungen eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Nicht Anerkennung tatsächlicher Reform- und Transformationsfortschritte mit der Folge nachhaltiger Stabilität, sondern lediglich Ermunterung und Hoffnung liegen den für die gesamte Region positiven Entscheidungen des Thessaloniki-Gipfels und zu einem gewissen Teil auch dem positiven Avis der EU-Kommission für Kroatien zugrunde. Allerdings hatte für die Kroatienentscheidung auch der Vergleich mit

Bulgarien und vor allem Rumänien gesprochen, bei dem Kroatien diesen beiden Beitrittskandidaten zumindest gleichgesetzt wurde.

In dieser Studie wurde aufgezeigt, daß die EU seit Mitte der neunziger Jahre (Dayton) erhebliche finanzielle und personelle Anstrengungen unternommen hat, um die aus den Fugen geratene Region zu stabilisieren und Voraussetzungen für ihre wirtschaftliche, soziale und politische Erholung zu schaffen. Dabei hat sich die Union zu immer stärkerem Engagement verpflichtet gefühlt, um das wenige Erreichte nicht zu gefährden und um nicht eigenes Versagen eingestehen zu müssen. Im Zuge dieser schrittweise verstärkten Selbsteinbindung wurde spätestens dann das Angebot der Beitrittsperspektive unausweichlich, als Brüssel der Region die Teilnahme an Programmen anbot, die für die Länder der Beitrittsrunde 2004 geschaffen worden waren.

Mit dem nunmehr zeitlich zwar nicht terminierten, dafür aber programmatisch in Thessaloniki bekräftigten Beitrittsversprechen ergibt sich für die EU ein zweifaches Problem. Zum einen ist anzunehmen, daß die am 1. Mai 2004 abgeschlossene Erweiterungsrunde nicht völlig ohne Probleme, Spannungen und eventuell sogar Rückschläge bleiben wird. Dies zeigt sich bereits in den Debatten über die europäische Verfassung und den neuen EU-Haushalt für die Periode 2007–2013. Eine Erweiterungsmüdigkeit macht sich breit und dürfte sich spätestens nach 2007 oder 2008, wenn Bulgarien, Rumänien und voraussichtlich auch Kroatien beitreten werden, noch verstärken. Konsolidierungszwang, Überfrachtung der EU-Institutionen und Gefährdung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kohärenz der Staatengemeinschaft sind Schlagworte, die bei Diskussionen über künftige Erweiterungsrunden regelmäßig zu hören sind. Vertiefung vor Erweiterung wird eingefordert.

Zum anderen werden sich aber die hier behandelten Länder des Westlichen Balkans nicht damit zufriedengeben, erst in sehr weiter zeitlicher Ferne den nächsten, entscheidenden Schritt in Richtung Vollmitgliedschaft vollziehen zu können: die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Die Festigung von Institutionen westeuropäischer Qualität hat gerade erst begonnen, und die Defizite in nahezu allen Bereichen

lassen schnelle Fortschritte nicht erwarten. Als Erschwernis wirken ungelöste Statusfragen (Kosovo) und unvollkommene bzw. bröckelnde Staatlichkeiten (Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro). Die in Thessaloniki erfolgte Bekräftigung der Beitrittsperspektive kann daher von den Politikern in der Region nur als kurzfristiger Erfolg angesehen werden, der Erwartungen bei der Bevölkerung weckt. Angesichts des weit gedehnten Zeithorizonts können diese Erwartungen jedoch sehr bald in Enttäuschung, Frustration und EU-Müdigkeit, wenn nicht sogar Ablehnung der EU umschlagen, wenn nicht zwischenzeitlich sowohl wirtschaftliche und soziale Besserung eintritt und formelle Zwischenschritte erfolgen, die der Bevölkerung als klares Weiterkommen vermittelt werden können.

Marie-Janine Calic kommt in ihrer Studie über den »Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand«²² zu der Empfehlung, daß Zwischenschritte auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft unterbleiben sollten. Die Analyse dieser Studie legt im Gegensatz dazu die Überlegung nahe, als Stufe zwischen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und Vollmitgliedschaft eine Art »Junior-Mitgliedschaft« einzurichten, die schon von der Bezeichnung her eine stärkere Zugehörigkeit zum Ausdruck bringt als eine bloße Assoziierung. Zweifellos widerspricht eine derartige Konstruktion dem bisherigen Vorgehen der EU, die die Ablehnung einer Mitgliedschaft zweiter Klasse respektiert und deshalb ausschließt. Dennoch: antizipiert man eine wachsende Erweiterungsmüdigkeit einerseits und in nicht allzu ferner Zeit Tendenzen zur Herausbildung eines neuen Intensivierungskerns in der bestehenden EU-25 oder einer EU-28 nach 2007/08 andererseits, dann wird das Modell einer EU der verschiedenen Geschwindigkeiten oder der konzentrischen Kreise eher vorstellbar.

Eine Junior-Mitgliedschaft des äußersten Kreises würde deutliche Einschränkungen mit sich bringen, wie zum Beispiel das Nichtstellen eines eigenen Kommissars (Mitsprache-, aber nicht in allen Bereichen volle Mitentscheidungsrechte), aber auch nicht sofort die vollständige Erfüllung aller Bedingungen erfordern, beispielsweise in den Bereichen Umwelt, regionale Entwicklung oder Wettbewerb, also in jenen Bereichen, mit denen die derzeitigen Beitrittskandidaten schon beträchtliche Schwierigkeiten

haben. Anstatt die Erfüllung bestimmter Kriterien aufzuweichen, um die Komplettierung der Aufnahmebedingungen sicherzustellen und damit die volle Mitgliedschaft zu erreichen, könnte eine solche Junior-Mitgliedschaft inhaltlich weitere Abstufungen enthalten, deren schrittweises Erklimmen die Annäherung an die Vollmitgliedschaft (*Phasing-in*) verdeutlicht. In den wichtigen wirtschaftlichen Bereichen hingegen, die vor allem für die Erholung und das Aufschließen dieser Volkswirtschaften von Bedeutung sind, könnte eine vollständige Eingliederung der Kandidatenländer erfolgen.

Eine Junior-Mitgliedschaft sollte insbesondere auch die Teilnahme dieser Länder an allen Entwicklungs- und Ausgleichsprogrammen (Struktur- und Regionalfonds) beinhalten. Der qualitative Schritt von (derzeit ja auch noch nicht erreichter) Assoziierung zur Vollmitgliedschaft bzw. zunächst zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist für die Länder des Westlichen Balkans zu groß und zu zeitraubend. Eine Junior-Mitgliedschaft mit eingebauter Stufenfolge könnte hier eine Brückenfunktion haben. In diesem Stufenprozeß innerhalb einer Gruppe von Junior-Mitgliedern, in die man unter Umständen auch die Türkei und später die Ukraine, Moldova und Belarus einbeziehen könnte – wobei nicht immer das Erreichen einer Vollmitgliedschaft am Ende des Stufenprozesses stehen muß –, wäre es möglich, proportional zur Erfüllung bestimmter Konditionalitäten auch die finanziellen Zuwendungen schrittweise auszuweiten, ohne das EU-Budget übermäßig in einer eng befristeten Zeitspanne zu belasten.

In Ergänzung zu der neuerdings auch wieder diskutierten Möglichkeit der Neubelebung eines Groß-europäischen Wirtschaftsraums, in dem die Länder des südlichen Mittelmeerraumes, der östlichen Levante (Israel und der Libanon, eventuell auch ein unabhängiges Palästina), die restlichen EFTA-Länder, Rußland und die transkaukasischen Staaten binnenmarktlich integriert mit der EU einen Platz finden könnten, würde die Institution einer (deutlich höherwertigen) Junior-Mitgliedschaft den unmittelbaren Nachbarstaaten die Option eines stufenweisen wirtschaftlichen und politischen Eintritts in die Vollmitgliedschaft bieten. Unter Umständen würde dies auch für die Türkei eine vielleicht doch akzeptierbare Interimslösung darstellen, da die Junior-Mitgliedschaft eine Entwicklungsstufe innerhalb und nicht außerhalb des EU-Clubs wäre.

22 Marie-Janine Calic, Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand. Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (S 33/04).

Anhang

Die Erklärung zum EU-Westlicher-Balkan-Gipfel, Thessaloniki, 21.6.2003

(verkürzt und paraphrasiert)

1. Wir alle teilen die Werte von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Respektierung von Menschen- und Minderheitenrechten, Solidarität und Marktwirtschaft als Grundwerte der Europäischen Union.
2. Die EU unterstreicht ihre ungeteilte Unterstützung der europäischen Perspektive für die Länder des Westlichen Balkans. Die Zukunft des Balkans liegt in der Europäischen Union. [...] Wie schnell der Annäherungsprozeß verläuft, liegt ausschließlich in den Händen der Länder der Region. Diese erklären, daß sie voll die Ziele der wirtschaftlichen und politischen Union teilen. [...]
3. [...] Die Inhalte der Thessaloniki-Agenda für den Westlichen Balkan werden als gemeinsame Agenda akzeptiert, die Länder der Region werden sich bemühen, den darin ausgesprochenen Empfehlungen zu folgen.
4. Es wird anerkannt, daß der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP) der Rahmen für den europäischen Kurs der Westlichen Balkanländer bleibt. [...] Annäherungsfortschritte jedes einzelnen Landes werden davon abhängen, wie diese die Kopenhagener Kriterien und die Bedingungen des SAP erfüllen. [...]
5. Wir unterstützen die volle Durchsetzung der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats bezüglich Kosovo und für die Politik des »Standards vor Status« von UNMIK; wir bekräftigen die Regelungen des Dayton/Paris-Abkommens bezüglich Bosnien-Herzegowina und die Erfüllung des Ohrid-Abkommens für Makedonien sowie des Belgrader Abkommens für Serbien-Montenegro. Die EU und die SAP-Länder erklären ihre volle Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) [...] und die eindeutige Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY). [...] Die weitere Rückkehr von Flüchtlingen und intern Vertriebenen ist kritisch für ethnische Versöhnung und ein Index für demokratische Reife. [...]
6. Organisierte Kriminalität und Korruption sind ein echtes Hindernis für demokratische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung und Entwicklung der Zivilgesellschaft in der Region [...]. In der Thessaloniki-Agenda wird seitens der Kommission ein Dialog mit den Ländern der Region vorgeschlagen, um Fortschritte bei der Bekämpfung dieser beiden Problembereiche zu erreichen.
7. Seitens der EU-Länder wird die Bedeutung anerkannt, die die Bürger der Westlichen Balkanländer der Perspektive einer Liberalisierung des EU-Visaregimes beimessen. Es wird jedoch betont, daß ein entsprechender Fortschritt von der Durchführung größerer Reformvorhaben in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption und illegaler Migration und der Verstärkung der Grenzregime und der Sicherheit von Ausweisdokumenten abhängig ist. [...]
8. Da wirtschaftlicher Wohlstand als wichtige Voraussetzung für langfristige Stabilität und Demokratie in der Region angesehen wird, sollen die Anstrengungen im Bereich struktureller Reformen zur Errichtung funktionierender Marktwirtschaften [...] ebenso verstärkt werden wie die Entwicklung moderner Netzwerke und Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Transport und Telekommunikation in der Region, die mit den transeuropäischen Netzwerken kompatibel sind. [...]
9. Die Annäherung an die EU muß Hand in Hand gehen mit der Entwicklung regionaler Kooperation. [...] Auch hier wird bezüglich konkreter Ziele und Initiativen auf Vorschläge der Thessaloniki-Agenda verwiesen, die regionalen Freihandel, visafreie Grenzüberschreitung innerhalb der Region, das Einsammeln von Kleinwaffen, die Schaffung von regionalen Märkten für Elektrizität und Gas, grenzüberschreitende Kooperation in verschiedenen Bereichen, die Zusammenarbeit der Parlamente und ähnliches mehr einschließen. In diesem Zusammenhang wird die Unterstützung des Stabilitätspakts für Südosteuropa in seiner komplementären Rolle zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß bestätigt. [...]

10. Es wird bestätigt, daß seit dem Zagreber Treffen vom November 2000 beträchtlicher Fortschritt in allen Ländern des Westlichen Balkans in Richtung Stabilität, Demokratie und wirtschaftliche Erholung sowie auch in regionaler Kooperation und Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen zu verzeichnen ist. [...] Gleichzeitig wird aber auch betont, daß die Westlichen Balkanländer in dem Bewußtsein, daß viel und harte Arbeit vor ihnen liegt, sich verpflichten, den Reformprozeß zu intensivieren.

In einem abschließenden Paragraphen wird festgehalten, daß man sich künftig regelmäßig auf gleich hoher Ebene im Rahmen eines neu gebildeten EU-Westlicher-Balkan-Forums treffen möchte. Zudem sind jährliche Treffen der Außenminister und der Innenminister vorgesehen. Das erste Treffen dieser Art soll Ende des Jahres [2003] von der italienischen Präsidentschaft organisiert werden.

Quelle: englischer Wortlaut des vollständigen Textes unter http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sum_06_03/decl.htm, Auswahl und Übersetzung F-L. Altmann.

Die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien durch die Länder des Westlichen Balkans (nach dem Bertelsmann Transformation Index und dem dritten SAP-Bericht der EU-Kommission)

Im Sinne einer Weiterentwicklung und Vertiefung der zunächst in allgemeiner Form aufgestellten Kopenhagener Kriterien* hat das Transformationsprojekt der Bertelsmann-Stiftung »Auf dem Weg zur Marktwirtschaft und Demokratie – internationales Ranking von Entwicklungs- und Transformationsstaaten« die zu bewertenden Leistungsindikatoren detaillierter definiert. Sehr verkürzt und die Aussagen dieser Großuntersuchung sowie des dritten SAP-Berichts der Kommission zusammenfassend, erfolgt nachstehend zu den einzelnen Kriterienkomplexen eine Momentaufnahme der aktuellen Situation in den fünf westlichen Balkanstaaten (ohne Kosovo).**

1. Demokratie und politische Stabilität

Das erste Kriterienbündel betrifft den Bereich politische Ordnung und politische Verhaltens- und Einstellungsmuster in den Demokratien. Hier wird zum

* Der Europäische Rat hat auf seinem Treffen in Kopenhagen im Juni 1993 die grundsätzliche Möglichkeit eines Beitritts aller assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten eröffnet und die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft festgelegt. Diese sogenannten Kopenhagener Kriterien sind:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte und Achtung sowie Schutz der Minderheiten.
- Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.
- Die Bereitschaft und Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen (Acquis Communautaire) zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Siehe hierzu: www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm.

** Den Länderbeurteilungen liegen die stark zusammengefaßten Ergebnisse von Einzelgutachten zugrunde, die für das Bertelsmann-Projekt in Auftrag gegeben wurden. Der Autor dieser Studie ist Mitglied der Expertenkommission, die das Projekt beratend begleitet (BTI Board). Die Veröffentlichung der Ergebnisse erfolgte im Frühjahr 2004 sowohl in Buchform als auch im Internet: Bertelsmann Transformation Index 2003 – Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2004 (378 Seiten mit CD-Rom), im Internet: www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html.

einen nach den Minimalanforderungen an eine Demokratie gefragt und zum zweiten nach der Stabilität und der Leistungsfähigkeit der Institutionen, nach der Akzeptanz durch die Bevölkerung und der Stabilität des Parteiensystems. Bei den Grundfragen nach der politischen Ordnung und deren Stabilität können vier Fragenkomplexe unterschieden werden:

a) Wie steht es um die Staatlichkeit der Länder?

Bestehen Beeinträchtigungen des staatlichen Gewaltmonopols? Werden ganzen Bevölkerungsgruppen wesentliche Aspekte der Staatsbürgerschaft vorenthalten? Wie ist die Praxis der Zuerkennung der Staatsbürgerrechte für ethnische, religiöse und andere Minderheiten? Wie funktionieren die Verwaltungsstrukturen?

Albanien: Das staatliche Gewaltmonopol ließ sich in der jüngeren Vergangenheit zeitweise nur eingeschränkt durchsetzen. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht, Religion und Staat sind getrennt, Probleme zwischen den vier Glaubensgemeinschaften (Muslime, Orthodoxe, Katholiken und Bogomilen) gibt es nicht. Die angestrebte, auf Entbürokratisierung und Dezentralisierung abzielende Verwaltungsreform geht nur schleppend voran, öffentliche Ordnung und Sicherheit sind weitgehend gesichert, wenn auch regional in unterschiedlichem Ausmaß. Fragile politische Stabilität.

Bosnien-Herzegowina: Unvollkommene Staatlichkeit. Polizei und Armee unterstehen der alleinigen Kontrolle der sogenannten Entitäten (Teilstaaten). Erst jüngst wurde eine Armeereform in Gang gesetzt, die die ethnisch definierten Teilarmeen zu einer zentralen staatlichen Streitkraft zusammenführen soll. Größere Teile der kroatischen und serbischen Bevölkerung sehen Bosnien-Herzegowina nicht als ihren Heimatstaat an, die ethnischen Zugehörigkeiten bestimmen das politische und gesellschaftliche Leben. Innerhalb der Religionsgemeinschaften – die Religionszugehörigkeit stellt das wesentliche Unterscheidungsmerkmal für die drei Staatsnationen dar – bestehen Spaltungen zwischen gemäßigten und radikalen Strömungen, was sich auf die politischen Grundausrichtungen in Politik und Gesellschaft auswirkt. Zwar existieren auf dem gesamten Staatsgebiet die grundlegenden Komponenten einer Infrastruktur einschließlich der notwendigen Verwaltungsinstitutionen, doch sind die Durchsetzungsfähigkeit des Zentralstaats gegenüber den beiden Entitäten und die Autorität der bosnisch-kroatischen Föderation gegenüber den einzelnen Kantonen stark eingeschränkt.

Kroatien: Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet. Die grundlegenden Verwaltungsstrukturen sind vorhanden, auf lokaler Ebene jedoch im Hinblick auf Durchführungseffizienz verbesserungswürdig, gerade was die Behandlung der rückkehrenden Minderheiten anbetrifft. Staat und Kirche/Religion sind weitestgehend getrennt, doch hat die katholische Kirche in Kroatien einen hohen Stellenwert.

Makedonien: Die Transformation der politischen Ordnung ist auf halbem Wege steckengeblieben und wird immer wieder von Krisen erschüttert. Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk sind ein zentrales Konfliktfeld der Politik, immer neue Streitfelder – etwa der Geltungsbereich der albanischen Sprache, die Neufestlegung der kommunalen Grenzen und die Änderung der Staatssymbole – lassen die Staatlichkeit jedoch als fragiles Konstrukt erscheinen. Die Funktionsfähigkeit der nicht besonders leistungsstarken Verwaltungsinstitutionen ist unterschiedlich ausgeprägt und von ethnischen Besonderheiten gekennzeichnet.

Serbien-Montenegro: Es besteht keine Klarheit über die nationale Staatlichkeit. Eine neue Verfassung für Serbien ist seit langem geplant, das verfassungsmäßige und rechtliche Verhältnis zwischen den beiden Republiken und der Union ist nicht umfassend geklärt, die Union selbst spätestens Anfang 2006 von der endgültigen Auflösung bedroht. Zwar herrscht innerhalb der beiden Teilstaaten Einigkeit über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der jeweiligen Republik, nicht jedoch über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der Union. 600 000 Flüchtlinge mit teilweise ungeklärtem Status stellen eine schwere Belastung dar. Hinzu kommen ständige Versuche der orthodoxen Kirche, Einfluß auf die Politik zu nehmen.

b) Wie steht es um politische Partizipation nach allgemeinen, freien und fairen Wahlen? Wie unabhängig sind politische und/oder zivilgesellschaftliche Gruppierungen? Herrscht uneingeschränkte Meinungs- und Pressefreiheit?

Albanien: Allgemeine freie und faire Wahlen sowie das aktive und passive Wahlrecht sind durch die Verfassung gewährleistet. Allerdings stellten sich nach allen bisherigen Parlamentswahlen Legitimationskrisen der neuen Regierungen ein. Immer wieder verweigern Oppositionsparteien für bestimmte Zeit die Mitarbeit im Parlament und tragen die politische Diskussion auf die Straße. Häufiger Personen- und Ämterwechsel aus machtpolitischem Kalkül schränkt die

Effizienz der Administration ein (seit 1991 hat der Premierminister bereits zehnmal gewechselt!). Opposition und Regierung verhalten sich grundsätzlich extrem antagonistisch. Administrative Willkür beeinträchtigt die freie Meinungsäußerung von Bürgern, Organisationen und Medien, obwohl eine vielfältige Medienlandschaft entstanden ist. Dieser mangelt es jedoch an politischer Kultur und professioneller Tiefgründigkeit. Nichtregierungsorganisationen werden vom Staat kaum beachtet, die Rolle der Gewerkschaften ist marginal.

Bosnien-Herzegowina: Aktives und passives Wahlrecht sind gewährleistet, die Wahlen sind frei und fair, mußten jedoch jeweils von der OSZE organisiert und überwacht werden. Schwierigkeiten gab es bei der Sicherstellung des Wahlrechts für Flüchtlinge an ihrem Vorkriegswohnsitz. Die Regierungsgewalt der gewählten Vertreter wird durch regelmäßige Interventionen des Hohen Repräsentanten der internationalen Staatengemeinschaft stark eingeschränkt. Die den drei Nationen auf fast allen Entscheidungsebenen eingeräumten Vetorechte sorgen häufig für Blockaden im politischen Entscheidungsprozeß. Es bestehen Organisations- und Versammlungsfreiheit, die Pressefreiheit ist rechtlich gewährleistet, doch üben politische Parteien und kriminelle Vereinigungen häufig informellen Druck auf die Medien aus.

Kroatien: Freie und faire Wahlen und reibungslose Machtwechsel bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sind in Kroatien mittlerweile Normalität. Organisations- und Versammlungsfreiheit sind garantiert, die Arbeit freier Gewerkschaften wird nicht behindert. Die politische Einflußnahme auf staatliche Medien gehört der Vergangenheit an, Meinungs- und Pressefreiheit sind gesichert.

Makedonien: Die allgemeinen und freien Wahlen weisen große Unregelmäßigkeiten auf und sind häufigen Manipulationen sowie gewaltsamer Mobilisierung der Parteien ausgesetzt. Die unmittelbare Unterstellung nahezu aller Verwaltungsbeamten der Gemeinden unter die Zentralregierung höhlt die politische Partizipation auf der kommunalen Ebene aus. Derzeit werden Polizei und Militär reorganisiert, damit die verschiedenen Ethnien angemessen in ihnen vertreten sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen existieren nur in Ansätzen. Gewerkschaften unterliegen keinerlei rechtlichen Beschränkungen, Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit gelten uneingeschränkt.

Serbien-Montenegro: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung

von Wahlen sind garantiert. Ohne die längst überfällige Verfassungsänderung stehen jedoch institutionelle Barrieren der ausreichenden Vertretung ethnischer Minderheitsparteien im Parlament entgegen. Informations-, Organisations- und Versammlungsfreiheit sind gewährleistet. Das neue Gesetz über den Schutz und die Freiheit der nationalen Minderheiten vom März 2002 entspricht den Anforderungen des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.

c) Wie verhält es sich mit Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und bürgerlichen Freiheitsrechten, einschließlich der allgemeinen Menschenrechte und des Schutzes der Minderheiten?

Albanien: Zwischen Legislative, Exekutive und Judikative werden Kompetenzstreitigkeiten und Interpretationskonflikte ausgetragen. Immer wieder wird die Arbeit des Parlaments durch den Boykott der jeweiligen Oppositionsparteien blockiert. Willkürliche Eingriffe von Politikern aus Regierung und Opposition gefährden die Unabhängigkeit der Justiz, mangelnde professionelle Erfahrung der Juristen kommt erschwerend hinzu. Die Bevölkerung ist es nicht gewohnt, die jetzt verfassungsmäßig gewährten bürgerlichen Freiheiten wahrzunehmen.

Bosnien-Herzegowina: Auf den meisten staatlichen Ebenen bestehen Strukturen der Gewaltenteilung, die von der internationalen Gemeinschaft geschaffen wurden. Parlament und Exekutive sind deutlich voneinander getrennt, die Judikative hingegen ist politischen Einflüssen stark ausgesetzt. Korruption, geringe finanzielle Mittel und fehlende Bereitschaft der Justizbehörden der verschiedenen Entitäten und Kantone, miteinander zu kooperieren, schränken die Leistungsfähigkeit und Unabhängigkeit der Justiz massiv ein. Formal sind die bürgerlichen Freiheiten auf höchstem Niveau gesichert. In der Realität bestehen jedoch vor allem im Bereich der sicheren Flüchtlingsrückkehr und bei der Einhaltung des Verbots der Diskriminierung aufgrund nationaler Zugehörigkeit eklatante Defizite, insbesondere im serbischen Teil Bosniens, in der Republika Srpska. Nur zögernd kommen die Justizbehörden Bosnien-Herzegowinas der internationalen Forderung nach, Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen aufzuklären. Dies gilt wiederum vor allem für die Republika Srpska.

Kroatien: Grundsätzlich ist in Kroatien die Gewaltenteilung in ihren Grundfunktionen gewährleistet. Die Justiz operiert relativ unabhängig. Im Bereich Verfah-

rensrationalität und Justizverwaltung sind jedoch Verbesserungen dringend erforderlich, um legitime Rechtsansprüche auch in angemessenem Zeitrahmen durchzusetzen und Entscheidungen herbeizuführen. Die bürgerlichen Grundfreiheiten sind gesichert. Wo sie partiell verletzt werden, können sie eingeklagt werden, doch ist auch hier die Überlastung der Gerichte Ursache für oft jahrelang dauernde Verfahren.

Makedonien: Defizite existieren noch im Bereich der Kontrolle und der Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Die Kontrollfunktion des Verfassungsgerichts ist nur eingeschränkt gewährleistet, da die Verfassungsrichter von der Legislative, dem Parlament, mit einfacher Mehrheit gewählt werden. Politische und bürokratische Korruption werden in Makedonien als großes Problem erkannt. Ihre Bekämpfung nimmt jedoch in der Regel die Form einer Abrechnung mit dem parteipolitischen Gegner nach gewonnenen Wahlen an.

Serbien-Montenegro: Zentrale Aufgaben bleiben die Abtrennung von Justiz und Polizei von der politischen Macht und die demokratische Kontrolle der Armee. Versuche, im Rahmen eines Lustrationsgesetzes exponierte Funktionsträger oder Parteigänger des Milošević-Regimes von öffentlichen Ämtern und damit auch aus dem Justizwesen großflächig auszuschließen, fanden im Parlament keine Mehrheit. Andererseits kann die Einrichtung eines hohen Justizrats, in dem Vertreter der Richter- und der Anwaltschaft gegenüber Politikern die Mehrheit innehaben und der anstelle des Justizministers die entscheidende Rolle bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten spielt, als wichtiger legislativer Fortschritt gelten. Der Personalbestand sowohl der Ordnungspolizei als auch des serbischen Staatssicherheitsdienstes blieb mehr oder weniger unverändert, doch wurde letzterer per Gesetz vom Juli 2002 aus dem Innenministerium ausgegliedert und direkt der serbischen Regierung unterstellt, zudem ist er dem Parlament gegenüber berichtspflichtig. Klare Grenzen für Eingriffe in Grundrechte wurden gezogen. Die bürgerlichen Freiheitsrechte unterliegen ansonsten keinerlei Einschränkungen.

d) Wie ist es bestellt um Stabilität, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz der demokratischen Institutionen in der Bevölkerung?

Albanien: Extreme Polarisierung zwischen den politischen Hauptkräften sorgt regelmäßig für Störungen des parlamentarischen Ablaufs. Willkürliche Eingriffe

der politischen Akteure beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen, häufig ist die parteipolitische Neutralität der in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten nicht gewährleistet. Das Parteiensystem selbst ist instabil und repräsentiert die Meinungen und Erwartungen der Menschen nur unzureichend. Politikverdrossenheit ist die Folge. Die Parteien vermitteln kaum programmatische Inhalte, das de facto bestehende Zweiparteiensystem ist vorrangig auf Personen und Funktionen ausgerichtet. Klientelismus, Regionalismus und Planstrukturen sind noch immer bestimmend. Die politischen Akteure zeichnen sich aus durch hohe Konfliktbereitschaft, der politische Gegner wird als persönlicher Feind diffamiert und bekämpft. Die Entwicklung von Nichtregierungsorganisationen steht erst am Anfang. Soweit vorhanden, kooperieren sie nur wenig miteinander und sind in hohem Maße abhängig von ausländischer Beratung und Finanzierung. Die mehrheitliche Zustimmung zur Demokratie ist jedoch gegeben.

Bosnien-Herzegowina: Nicht alle demokratischen Institutionen sind stabil und handlungsfähig, weil die antagonistische Politik der nationalistischen Parteien die Funktionsfähigkeit zahlreicher Parlamente und Regierungen in den Kantonen, auf der Entitäten- und der gesamtstaatlichen Ebene beeinträchtigt. Das Parteiensystem ist immer noch vorwiegend durch ethnisch-nationale Gegensätze geprägt. Es besteht eine fast vollständige Trennung zwischen bosnisch-muslimischer Föderation und der Republika Srpska, wobei in beiden Landesteilen die Programmatik der Parteien stark unterentwickelt ist. Dies erschwert die Bildung von Koalitionen und die Herausbildung einer erfolgreichen, inhaltlich orientierten Opposition. Die Schwäche der wenigen nicht ethnisch gebundenen Parteien wird durch die Schwäche zivilgesellschaftlicher Akteure noch verschärft. Es fehlt an Vertrauen in die politischen Parteien und die zivilgesellschaftlichen Akteure. Von einer gesamt-bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft kann keine Rede sein.

Kroatien: Die demokratischen Institutionen sind stabil und arbeiten im Sinne ihrer Funktionsbestimmung, doch kommt es mitunter zu Reibungsverlusten im interinstitutionellen Zusammenspiel. Das Parteiensystem ist im Kern gefestigt, jedoch Schwankungen unterworfen, sein Defragmentierungsgrad ist moderat, bei hoher Polarisierung. Die Parteien haben eine geringe programmatische Kapazität und sind sozial schwach integriert, einige Parteien richten sich regional an ihrer Wählerklientel aus. Die Bereitschaft zu

Kooperation und Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System ist in Ansätzen vorhanden, die Zustimmung zur Demokratie seitens der Bevölkerung relativ hoch, politische Proteste richten sich gegen die jeweils Regierenden, ohne den institutionellen Rahmen in Frage zu stellen.

Makedonien: Die demokratischen Institutionen sind höchst instabil, die Effizienz des Parlaments wird durch häufige politische Blockaden und Parlamentsboykotte beeinträchtigt. Das Parteiensystem ist durch zwei festgefügte Lager charakterisiert, wobei sich alle politischen Parteien einseitig an ihre ethnische Wählerklientel richten. Ihre Wählerschaft teilt sich entsprechend in (Slawo-)Makedonier und Albaner, die ihrerseits gespalten sind. Auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind durch ethnische Segregation gekennzeichnet, die beiden Gewerkschaftsorganisationen spielen nur eine marginale Rolle. Staats- und Politikverdrossenheit sind trotz relativ hoher Wahlbeteiligung vorherrschend, der Akt des Wählens dient meist der Abwehr gegenüber den anderen.

Serbien-Montenegro: Die demokratischen Institutionen arbeiten in beiden Republiken im Sinne ihrer Funktionsbestimmung, nicht aber im Sinne der Union. Im Zuge weiterer institutioneller Reformen müssen die Kompetenzen von Bund und Ländern dringend geklärt und abgegrenzt werden, der Staatengemeinschaft mangelt es an Binnenkohäsion und ihre wenigen gemeinsamen Organe sind nicht darauf angelegt, diesen fehlenden Zusammenhalt auszugleichen. Die Effizienz der jeweiligen Parlamente wird durch das Fehlen einer adäquaten qualifizierten Verwaltung und entsprechender technischer Einrichtungen behindert. In Serbien wird die institutionelle Stabilität stark von der Rivalität der beiden demokratischen Parteien beeinträchtigt, destabilisierend wirkt zudem die große, durch hohe Fluktuation gekennzeichnete Wählerschaft der radikalen und der sozialistischen Partei. Insgesamt ist das Parteiensystem fragil, bei hohem Fragmentierungsgrad und schwacher gesellschaftlicher Verankerung. Es zeichnet sich durch einen geringen Grad organisatorischer Stabilität und unterentwickelten Pragmatismus aus. Das System wird nicht von Interessengruppen im demokratisch-inhaltlichen Sinne bestimmt, personalistische Tendenzen herrschen vor. Das Vertrauen der Bürger in den Staat und seine Institutionen ist sehr gering, gleiches gilt für das Vertrauen in zivilgesellschaftliche Organisationen. Trotzdem existiert ein heterogenes

Geflecht autonomer, selbstorganisierter Gruppen, deren Organisationsdynamik jedoch abgeflaut ist.

2. Wirtschaftsordnung und Wettbewerbsfähigkeit

Die Untersuchung von sieben Fragenkomplexen soll einen Überblick über den Stand der marktwirtschaftlichen Transformation und der Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Länder geben:

- a) Welches sozioökonomische Entwicklungsniveau hat das jeweilige Land erreicht, welchen Entwicklungsstand? Wie verhält es sich mit sozialer Ausschließung infolge von Armut, Bildung oder Geschlecht?

Albanien: Kennzeichnend sind industriewirtschaftlicher Niedergang und mehrfach unterbrochene Transformation als Folge der Staatskrise des Jahres 1997. Das Land belegt einen der hintersten Plätze unter den Reformstaaten. Weitgehende Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit, Währungsstabilität, Abbau des Haushaltsdefizits und Beseitigung staatlicher Subventionen haben Albanien zwar formal zum Vorreiter der Reformstaaten gemacht. Stimulierende Effekte blieben jedoch aus, weil die ohnehin schmale Industriebasis total veraltet ist und weil eine morbide Infrastruktur, eine ineffektive Landwirtschaft, fehlende wirtschaftliche Managementenerfahrung und traditioneller Zentralismus Hinderungsfaktoren darstellen. Aufgrund des überaus niedrigen Ausgangsniveaus konnten in den letzten Jahren zwar hohe Wachstumsraten erzielt werden, doch kam es zu gravierenden sozialen Disparitäten und einem Anstieg der Armutsquote. Das Ungleichgewicht zwischen ländlichen und städtischen Gebieten vergrößerte sich deutlich.

Bosnien-Herzegowina: Die Transformation der Wirtschaft begann mit zehnjähriger Verspätung und befindet sich weiterhin erst in den Anfängen. Der kriegsbedingt niedrige Entwicklungsstand des Landes schränkt die Wahlfreiheit der meisten Bürger stark ein, soziale Ausschließung als Folge von Armut, ethnischer Zugehörigkeit und Geschlecht treten in Bosnien in unterschiedlichem Ausmaß auf, doch sind die sozialen Disparitäten nicht sonderlich stark ausgeprägt. Man kann von einer anhaltenden Krise der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft sprechen.

Kroatien: Kroatien hat unter den Ländern des Westlichen Balkans den höchsten sozioökonomischen Entwicklungsstand erreicht, soziale Exklusionen sind gering ausgeprägt, soziale Disparitäten im Vergleich zu anderen Transformationsländern sind als moderat einzustufen. Trotz makroökonomischen Wachstums sind eine Verschlechterung der Einkommensverhältnisse der unteren Gehaltsgruppen und ein Anstieg der Armutsquote zu beobachten, Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Regionen konnten nicht beseitigt werden.

Makedonien: Die marktwirtschaftlichen Reformen haben in den letzten Jahren kaum Fortschritte gemacht, das Wirtschaftswachstum bleibt unzureichend, hohe Arbeitslosigkeit hat zu einer Verarmung großer Teile der Bevölkerung geführt. Weitere Reformen sind notwendig auf dem Arbeitsmarkt, in der öffentlichen Verwaltung, im Banken- und Kapitalmarkt sowie im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung.

Serbien-Montenegro: In den beiden Teilrepubliken der Union gelten unterschiedliche Währungs-, Zoll- und Steuersysteme. In allen Bereichen bestehen Transformationsdefizite, die weniger die Gesetzgebung als vielmehr deren Implementierung betreffen. Bei niedrigem Entwicklungsniveau, bedingt durch die Kriegereignisse, sind soziale Exklusionen deutlich ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt. Die sozialen Disparitäten haben sich in den letzten Jahren vergrößert.

b) Ist marktwirtschaftlicher Wettbewerb mit seinen Komponenten freie Preisbildung, Währungskonvertibilität, Gewerbefreiheit, freie Gewinnverwendung und -transfers, gleiche Spielregeln und Chancen für alle Marktteilnehmer gewährleistet? Wird Monopolbildung vermieden bzw. bekämpft? Folgt der Außenhandel formal dem Freihandelsprinzip und wie weitgehend ist er liberalisiert? Wie steht es um die Bankensysteme, wie um Bankenaufsicht und Kapitalmarkt?

Albanien: Der marktwirtschaftliche Wettbewerb ist institutionell kaum geregelt und vollzieht sich eher als spontaner Tauschkapitalismus bei Vorhandensein eines stark ausgeprägten informellen Sektors. Eine klare Trennung von Wirtschaft und Politik ist noch nicht zu erkennen, die postkommunistische Staatsverwaltung mutierte zu einem undurchsichtigen korrupten System, die Ressourcenverwendung wird dadurch beeinträchtigt. Ein effektives Bankensystem und ein funktionierender Kapitalmarkt befinden sich

noch in der Entwicklung, der Außenhandel wurde liberalisiert mit der Folge hoher Importüberschüsse.

Bosnien-Herzegowina: Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist erst in Ansätzen zu erkennen, und dies vor allem in einem stark ausgeprägten informellen Sektor. Ein Großteil der Unternehmen befindet sich noch in staatlicher Hand, zudem ist der bosnische Markt weiterhin entsprechend den beiden Entitäten in zwei Teile zersplittert. Die während des Krieges entstandenen Monopole wurden infolge von Insider-Privatisierung, geringen ausländischen Investitionen und Mangel an inländischem Kapital noch gestärkt. Die Privatisierung des Bankensektors hingegen ist nahezu abgeschlossen, der Außenhandel ist weitgehend liberalisiert.

Kroatien: Die Grundlagen für Marktwirtschaft und Wettbewerb sind geschaffen, doch gab es lange Zeit keine einheitlichen Spielregeln für alle Marktteilnehmer. Erst in allerjüngster Zeit wurden Gesetze verabschiedet, die die Transparenz sowohl bei der Privatisierung des Unternehmenssektors als auch im Umgang mit ausländischen Investoren verbessern sollen. Eine Kartellgesetzgebung und eine entsprechende Aufsichtsbehörde sollen Monopol- und Oligopolbildung kontrollieren, doch blieben die Kontrollen bisher unsystematisch und inkonsistent. Der Außenhandel wurde weitgehend liberalisiert, der Bankensektor hat nach der Krise der Jahre 1998/99 infolge des Zuflusses an Auslandskapital durch Beteiligungen westeuropäischer Banken an Stabilität gewonnen. Der Kapitalmarkt bleibt im Gegensatz zum Bankensektor weiterhin unterentwickelt. Trotz dieser offenkundigen Defizite hat die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme vom 20. April 2004 zum Beitrittsantrag Kroatiens dem Land bescheinigt, eine funktionierende Marktwirtschaft zu besitzen.

Makedonien: Die Grundlagen der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs sind nach wie vor als mangelhaft zu bezeichnen, wie sich nicht zuletzt an verbreiteter Rechtsunsicherheit und unklaren Eigentumsverhältnissen zeigt. Eine wirksame Antimonopolpolitik wurde von der grassierenden Regierungskorruption unterlaufen. Neue Gesetze über Banken, Investmentfonds und Fremdwährungstransaktionen stärkten das Bankensystem und förderten die Liberalisierung des Außenhandels. Wiederholte Regierungseingriffe in bereits privatisierte Firmen sorgten für Verunsicherung bei ausländischen Investoren.

Serbien-Montenegro: Freier marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist nur segmentär vorhanden, zudem

institutionell nicht geregelt. Von den eingeleiteten Reformmaßnahmen in der Nach-Milošević-Ära gilt die Bankreform als die bisher erfolgreichste. Der Außenhandel wurde liberalisiert, die Folge war, daß die Importe schneller wuchsen als die Exporte.

c) Wie ist es um Währungs- und Preisstabilität bestellt?

Albanien: Eine konsistente Preis- und Währungspolitik resultierte in einer deutlichen Absenkung der Inflationsrate und einer stabilen Landeswährung. Problematisch bleibt das hohe Haushaltsdefizit, das auf niedrigen Steuer- und Zolleinnahmen beruht.

Bosnien-Herzegowina: Die starke unabhängige Zentralbank und die Koppelung der Währung an den Euro bedingen niedrige Inflation und stabile Preise. Wie in Albanien konnten die Devisenreserven der Zentralbank in den letzten Jahren aufgestockt werden. Allerdings sind die Haushalte von Gesamtstaat und Entitäten weiterhin größtenteils auf internationale Hilfe und Finanzzuweisungen angewiesen.

Kroatien: Die seit 1993 ergriffenen Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung waren erfolgreich. Wesentlichen Anteil daran hatte die Wechselkurspolitik, die sich gegen die Forderungen nach einer Abwertung der nach Ansicht vieler Experten überbewerteten kroatischen Kuna behaupten mußte. Letztere hat zum hohen Handelsbilanzdefizit Kroatiens maßgeblich beigetragen.

Makedonien: Nach vorübergehendem Anstieg der Inflation in der Folge des bewaffneten Konflikts des Jahres 2001 und der seither andauernden politischen Instabilität zeigt die Inflationsbekämpfung jetzt wieder deutlich positive Wirkung. Die makedonische Währung ist an den Euro gebunden. Eine reformierte Steuergesetzgebung und die Einrichtung eines Schatzamtes im Finanzministerium haben dazu geführt, daß das hohe Haushaltsdefizit auf ein annehmbares Niveau zurückgeführt werden konnte.

Serbien-Montenegro: Die Überwindung der Inflation kann als Haupterfolg der Reformbestrebungen in der Nach-Milošević-Ära gelten. Lag die Inflationsrate im Jahr 2000 noch bei 120%, konnte sie bis Ende des Jahres 2003 auf 8% gesenkt werden. Seit Mai 2002 ist der Dinar konvertibel, die Devisenreserven sind deutlich vergrößert worden. Bekämpfung der Inflation und Erhaltung eines stabilen Wechselkurses sind vorrangige Ziele der Zentralbank, die ihr Konflikte mit der Regierung eingetragen haben. Für die Konsolidierung des Staatshaushalts war eine Steuerreform erforderlich, die aber zunächst wegen der anhaltenden

wirtschaftlichen Schwäche keine deutlich größeren Einnahmen zur Folge hatte.

d) Sind als Voraussetzung für einen funktionsfähigen Privatsektor Eigentumsrechte sichergestellt und ist der Eigentumserwerb reguliert? Bestehen noch ökonomische, politische oder soziale Barrieren, die seine Entfaltung behindern, oder dominieren weiterhin Staatsunternehmen oder Monopole die strategischen Wirtschaftssektoren?

Albanien: In den Bereichen Dienstleistungen, Agrarwirtschaft und Klein- sowie Mittelunternehmen kann die Privatisierung als weitgehend abgeschlossen gelten. Dabei haben Formen und Modalitäten der Privatisierung im Verlauf der letzten Jahre häufig gewechselt mit der Folge, daß die Überführung von Industriebetrieben in private Hand nur schleppend voranging. Albanischen Interessenten fehlt das nötige Kapital zur Übernahme der desolaten staatlichen Großbetriebe. Während die Produktionsleistung dieser Betriebe noch immer gering ist, zeichnet der Privatsektor bereits für 80% der gesamten wirtschaftlichen Leistung verantwortlich.

Bosnien-Herzegowina: Wie in Albanien sind Privateigentum und Eigentumserwerb gesetzlich abgesichert. Aufgrund geringen ausländischen Interesses und hoher bürokratischer Hürden kommt der Privatisierungsprozeß nicht recht voran, die Fragmentierung des bosnischen Marktes (Föderation und Republika Srpska stellen de facto getrennte Märkte dar!) behindert das Entstehen neuer Unternehmen. Die politische Kontrolle der Wirtschaft und die kriegsbedingt beschädigte Infrastruktur schränken die Entfaltung der Privatwirtschaft zusätzlich ein.

Kroatien: Die Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor sind ausreichend, teilweise sind mit ihrer rechtsstaatlichen Durchsetzung aber Probleme verbunden. Erst in jüngerer Zeit wird versucht, den nach wie vor starken staatlichen Unternehmenssektor konsequent durch Privatisierungsausschreibungen zu verkleinern. Immer noch gibt es Vorbehalte gegenüber ausländischen Investoren.

Makedonien: Durch politische Einflußnahme begünstigte Insider-Privatisierung zugunsten kapitalschwacher Inländer hat die Unterkapitalisierung des Unternehmenssektors strukturell verfestigt. Der geringe Zufluß an Auslandskapital spiegelt die weitgehende Rechtsunsicherheit wider, die bei der Veräußerung an auswärtige Investoren herrscht.

Serbien-Montenegro: Die Privatisierung kleinerer Unternehmen konnte vor allem in der Folge des im

Juni 2001 verabschiedeten Privatisierungsgesetzes spürbar beschleunigt werden. Ein zentraler Problem-bereich bleibt die Privatisierung der maroden Groß-unternehmen sowohl in Serbien selbst als auch im Kosovo. In Montenegro ist die Privatisierung deutlich weiter fortgeschritten.

- e) Bestehen soziale Netze^a zur Kompensation von Armut und anderen Risiken wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität? Wie ist es um die Chancengleichheit bestellt?

Albanien: Das soziale Netz ist nur bedingt wirksam, was nicht zuletzt auf die geringen Einnahmen der öffentlichen Haushalte als Folge der unzureichenden Steuerdisziplin der Bürger zurückzuführen ist. Ein Großteil der sozialen Sicherungsleistungen wird durch Transferzahlungen der rund 600 000 im Aus-land arbeitenden Albaner ermöglicht. Während die Arbeitslosenrate offiziell mit 15% angegeben wird, dürfte sie insbesondere in den ländlichen Gegenden real das Doppelte betragen. Arbeitslose, die bei ihren Familien in den privatisierten landwirtschaftlichen Kleinbetrieben Unterschlupf gefunden haben und dort aushelfen, werden ohnehin nicht erfaßt. Die geringsten Aussichten auf eine Beschäftigung haben Frauen und Jugendliche. Ein Krankenversicherungssystem ist im Aufbau begriffen. Für eine adäquate medizinische Behandlung im öffentlichen Gesund-heitssystem müssen Patienten bzw. deren Angehörige zusätzlich eigene finanzielle Mittel beisteuern.

Bosnien-Herzegowina: Bosnien-Herzegowina unter-hält formal weiterhin das kostspielige Wohlfahrts-regime der kommunistischen Ära. Aufgrund der Schwäche staatlicher Institutionen und fehlender finanzieller Mittel ist es jedoch nicht in der Lage, eine ausreichende Absicherung zu bieten. Renten wie auch Arbeitslosengelder decken nicht die Lebenshaltungs-kosten. Das öffentliche Gesundheitssystem ist generell kostenfrei, befindet sich jedoch in marodem Zustand und zwingt zu Bestechung oder zum Besuch privater Praxen. Eine große Gruppe von Menschen, die für staatliche Unternehmen arbeiten, befindet sich seit Jahren auf unbezahltem Urlaub oder erhält nur ein geringes Pro-forma-Gehalt. Die hohe Arbeitslosigkeit von 43% (Juni 2003) und der ausgeprägte Mangel an Mitteln zur Finanzierung des Wohlfahrtsregimes sind

gleichbedeutend mit weit verbreiteter Armut. Vom Fehlen der Chancengleichheit sind insbesondere Min-derheiten und Frauen betroffen.

Kroatien: Soziale Netze sind in Kroatien heute partiell wieder aufgebaut, sie decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab. Die große Zahl der Arbeitslosen belastet die Sozialversicherungssysteme: Die Arbeitslosenrate lag im Oktober 2003 nach offi-ziellen Angaben bei 18,6%, was gegenüber dem Vor-jahr immerhin einen Rückgang um 3,1 Prozentpunkte bedeutet.^b

Makedonien: Das soziale Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist nur unvollständig aus-gebaut. Die Arbeitslosenrate betrug Ende 2003 45,3%.^c Nur ein Fünftel der Arbeitslosen bezieht eine Arbeits-losenunterstützung. Auch der Zustand der Gesund-heitsversorgung ist mangelhaft, es fehlt allenthalben an Ausstattung. Private Solidaritätsnetze haben eine weit größere Bedeutung als staatliche Netze. Vor allem die privat organisierte Subsistenzlandwirtschaft ist ein wichtiger Faktor der sozialen Sicherung. Durch die wuchernde Schattenwirtschaft fallen immer mehr Menschen aus dem sozialen Sicherungssystem heraus, es entsteht eine neue Armutsschicht aus jungen quali-fizierten Leuten, unqualifizierten Arbeitern, Familien in ländlichen Regionen und Langzeitarbeitslosen.

Serbien-Montenegro: Soziale Netze sind nur rudi-mentär vorhanden, wobei zusätzlich Unterschiede zwischen den beiden Republiken bestehen. 2001 wurden zum ersten Mal seit zehn Jahren alle regu-lären sozialen Leistungen voll ausbezahlt. Im selben Jahr wurde auch die Rentenversicherung reformiert, doch setzen stagnierende Einnahmen der öffentlichen Haushalte bei steigender Arbeitslosigkeit den Bemü-hungen enge Grenzen, die sozialen Netze wieder auf-zubauen. Hinzu kommt die enorme Belastung durch die große Zahl der Flüchtlinge aus dem Kosovo, aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina.

- f) Wie leistungsstark sind die Volkswirtschaften?
Ist das seit einer Reihe von Jahren zu beobach-tende Wachstum ausreichend hoch und vor allem auch dauerhaft genug, daß der Abstand zu den EU-Ländern verringert werden kann?

Albanien: Seit dem Jahr 1998 verzeichnet die alba-nische Wirtschaft relativ hohe Wachstumsraten,

^a Im Falle des Westlichen Balkans können unter dem Begriff soziales Netz auch Familien-, Clan- oder Dorfstrukturen ver-standen werden, sofern sie eine tragfähige Risikokompensation leisten können.

^b Nach ILO-Berechnungsschema betrug die Arbeitslosenrate im ersten Halbjahr 2003 14,1%.

^c UN-ECE, Economic Survey for Europe, (2004) 1; nach ILO-Standard betrug die Rate 36,7%.

allerdings war das Ausgangsniveau überaus niedrig. Kernbereiche der albanischen Wirtschaft wie die Chromerz- oder Kupfergewinnung und -verarbeitung konnten bisher nicht wieder in Schwung gebracht werden, die Erdöl- und Erdgasförderung ist rückläufig, das Wirtschaftswachstum stützt sich daher vorwiegend auf die Klein- und Mittelbetriebe und den Dienstleistungsbereich. Die relativ positiven makroökonomischen Kennziffern geben insofern auch nur beschränkte Auskunft über den tatsächlichen Entwicklungsstand der Volkswirtschaft, die von permanenter Energieknappheit und niedrigen Qualitätsstandards sowie wenig ausgeprägtem Umweltbewußtsein gekennzeichnet ist. Die Folge dieses mangelnden Bewußtseins sind enorme Umweltzerstörungen in Stadt und Land, wachsender Konsummüll und fehlende Müll-Entsorgungsanlagen. Das Abholzen ganzer Wälder zur Gewinnung von Heizmaterial hat die Bodenerosion verstärkt, Abwässer der Städte werden über die Flüsse ins Meer abgeleitet. Insgesamt muß der albanischen Wirtschaft nur eine sehr begrenzte Leistungsfähigkeit zugesprochen werden, deren Konsolidierung einen enormen Bewußtseinswandel und großen Kapitalaufwand erfordern würde.

Bosnien-Herzegowina: Die positiven, zum Teil hohen Wachstumsraten sind auch hier auf das niedrige Niveau zu Kriegsende zurückzuführen und vorwiegend dem Bauwesen zu verdanken, das heißt dem Wiederaufbau von Wohnungen. Produktion im eigentlichen Sinne findet nur ansatzweise statt. In der bosnischen Wirtschaft gibt es nur wenige neue Unternehmen, die die langfristige Leistungsfähigkeit sichern könnten. Die industrielle Produktion hat heute erst etwa 40% des Vorkriegsniveaus erreicht. Der Abstand zu den EU-Ländern ist noch nicht spürbar verringert worden.

Kroatien: Seit 1995 befindet sich Kroatien in einer Phase wirtschaftlichen Wachstums, das vom Anstieg der Binnennachfrage getragen wird. Dies bedingt jedoch hohe Handelsbilanzdefizite, die nur teilweise durch Einnahmen aus dem Tourismus ausgeglichen werden können. Das produzierende Gewerbe weist eine markante Exportschwäche auf, die auf große Probleme bei der Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit hindeutet.

Makedonien: Die Staatskrise des Jahres 2001 hat der bis dahin positiven Wachstumsentwicklung ein Ende gesetzt, die schwierigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vertieften die eingetretene Wirtschaftskrise. Erstmals im Jahr 2003 ist wieder ein spürbares Wirtschaftswachstum zu registrieren, von einem Auf-

holprozeß gegenüber den EU-Ländern kann aber noch keine Rede sein.

Serbien-Montenegro: Die extrem schwache, zudem embargo- und kriegsgeschädigte und nicht zuletzt überalterte industrielle Basis läßt nur eine sehr flache Aufwärtskurve zu, sofern nicht ausländische Investoren das nötige Kapital beisteuern. Erschwerend kommt hinzu, daß die Landwirtschaft mangels ausreichender Düngemittel und maschineller Ausrüstung so geschwächt ist, daß die FAO bereits vor einer drohenden Ernährungskrise warnen mußte.

g) Existieren Grundlagen für nachhaltiges Wachstum? Welche Einrichtungen im Bildungs- und Forschungsbereich, welche Infrastruktur ist vorhanden? Werden Umweltbelange dem Wachstumsstreben geopfert?

Albanien: Schulen und Hochschuleinrichtungen leiden unter mangelhafter materieller Ausstattung. Dank ausländischer Hilfe konnten zerstörte Schulgebäude wiedererrichtet werden. Rückläufiger Schulbesuch in den ländlichen Gebieten und die erneut ansteigende Analphabetenrate sind alarmierende Erscheinungen. Viele Theater, Bibliotheken, Sportstätten und Kulturhäuser mußten schließen. Forschungsinstitute der Akademie der Wissenschaften und der Universitäten verfügen nicht über die erforderlichen Mittel, um Forschungsprojekte durchzuführen. Insgesamt sind die Ausgaben für Forschung und Entwicklung verschwindend gering.

Bosnien-Herzegowina: Wie in Albanien ist das Umweltbewußtsein in der Gesellschaft kaum ausgeprägt, ökologisch verträgliches Wachstum ist angesichts der Kriegsleiden und -folgen von völlig nachgeordnetem Belang. Das unter kommunistischer Herrschaft gut ausgebaute Bildungssystem hat unter dem Krieg sehr gelitten und ist heute streng national (ethnisch) getrennt. Unzureichende finanzielle Ausstattung und ausbleibende Reformen im Bereich der Forschung sowie die Zersplitterung des Universitätswesens sind kennzeichnend für den Bildungsbereich.

Kroatien: Sowohl in der Gesellschaft als auch vom Gesetzgeber werden Umweltprobleme mittlerweile aufmerksamer beachtet, bleiben jedoch vielfach dem Wachstumsstreben nachgeordnet. Kroatien besitzt solide staatliche Einrichtungen der Primär- und Sekundärbildung, das Universitätssystem ist bedingt leistungsfähig, wenn auch stark zentralisiert. Defizite sind im Bereich Forschung und Entwicklung festzu-

stellen, obwohl dort private Einrichtungen und Investitionen an Bedeutung gewinnen.

Makedonien: Aspekte der ökologischen Verträglichkeit des Wirtschaftswachstums werden kaum berücksichtigt. Das noch aus der Zeit des Sozialismus stammende staatliche System der Primär-, Sekundär- und Universitätsausbildung ist gut ausgebaut. Eine moderne Infrastruktur ist nur sehr eingeschränkt vorhanden, Ausgaben für Forschung und Entwicklung können angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte nur in äußerst geringem Umfang getätigt werden.

Serbien-Montenegro: Die vorhandenen Einrichtungen für Bildung, Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung leiden unter dem spürbaren Mangel an finanziellen Zuwendungen. Neues Schulmaterial gibt es in beiden Teilrepubliken seit vielen Jahren nicht mehr, die Zahl der Kinder mit einem Schulabschluß ist rückläufig. Unter den internationalen wirtschaftlichen und politischen Sanktionen der neunziger Jahren wurden die natürlichen Ressourcen intensiver abgebaut, mit negativen Folgen für die Ökosysteme. Erst im Jahr 2001 wurden erstmalig wieder nationale Prioritäten für den Umweltschutz neu definiert. Ausgaben für Forschung und Entwicklung befinden sich auf äußerst niedrigem Niveau.

Abkürzungen

ATM	Autonomous Trade Measures
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformation Index
BuH	Bosnien und Herzegowina
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
CEFTA	Central European Free Trade Association
COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
ECE	Economic Commission for Europe (UN)
EES	European Economic Space (dt. EWR)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EJR	Ehemalige Jugoslawische Republik
EU	European Union
EUFOR	European Force (BuH)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAO	Food and Agriculture Organization (UN)
GDI	Gender-Related Development Index
GÉANT	Gigabit Européenne Academic Network Technology
GINI	Index zur Einkommensverteilung
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

HDI	Human Development Index (UNDP yardstick of human welfare)
ICC	International Criminal Court
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
ILO	International Labour Organization
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
IWF	Internationaler Währungsfonds
KKP	Kaufkraftparität
MEDA	Mediterranean Aid
MOE	Mittelosteuropa
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PHARE	Pologne/Hongrie: Assistance à la Restructuration Économique (Poland/Hungary Assistance and Recovery Program)
PIC	Peace Implementation Council (BuH)
REBIS	Regional Balkans Infrastructure Study
SAA	Stabilization and Association Agreement
SAP	Stabilization and Association Process
SAPARD	Special Accession Program for Agriculture and Rural Development
SEE	South East Europe
SEEREN	South-Eastern European Research and Education Networking
SFOR	Stabilization Force (BuH)
STM	SAP Tracking Mechanism (Kosovo)
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
USAID	The United States Agency for International Development